

41.1.0

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1971-1972

7 février 1972

DOCUMENT 246/71

Rapport

fait au nom de la commission politique

sur la politique d'information des Communautés européennes

Rapporteur: M. Wilhelmus J. SCHUIJT

1.2.1

Édition en langue française

Par lettre du 19 janvier 1971, la commission politique a demandé l'autorisation d'élaborer un rapport sur la politique d'information des Communautés européennes.

Le Président du Parlement européen, par lettre du 20 janvier 1971, a autorisé la commission à faire rapport sur ce problème.

La commission a nommé M. W. J. Schuijt rapporteur, en date du 17 décembre 1970.

Au cours des réunions des 18 janvier, 4 février, 4 mars, 23 et 24 mars, 30 septembre, 25 novembre, 6 et 7 décembre 1971, et du 27 janvier 1972, la commission a examiné le projet de rapport et a adopté la proposition de résolution le 27 janvier 1972 à l'unanimité.

Étaient présents : MM. Scarascia Mugnozza, président, Lautenschlager, vice-président, Schuijt, rapporteur, Borm (suppléant M. Achenbach), Berthoin, Broeksz, van der Stoel (suppléant M. Carcassonne), Corona, Berkhouwer (suppléant M. Covelli) Flämig, Giraudo, Glesener, Habib-Deloncle, Jahn, Lücker, Estève (suppléant M. de la Malène), Müller, Radoux, Scelba, Bousquet (suppléant M. Terrenoire), Tolloy et Wohlfart.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	b) Information de milieux déterminés et développement de l'opinion	19
B — Exposé des motifs	6	c) Enseignement	27
I — Dix ans plus tard	6	C — Information quotidienne	28
Une nouvelle réalité	6	a) Le groupe de porte-parole	29
Une nouvelle génération	7	b) La Direction générale de la Presse et de l'Information.....	30
L'évolution de l'opinion publique	7	Vers une politique communautaire de radiodiffusion et de télévision ?	32
II — Évolution des problèmes de l'information	8	D — Information en retour	33
Information en profondeur et droit à l'information	8	E — L'information à l'extérieur de la Communauté	34
L'absence de symboles d'identification..	9	IV — La réorganisation de la direction générale de la presse et de l'information.....	35
L'image de la Communauté.....	10	Annexe I: Publications de la Commission européenne	37
Le développement des services d'information	11	Annexe II: Processus de gestion du « Planning, Programming and Budgeting System » (PPBS)	38
— Rapport entre le service d'information et le service de porte-parole.....	11	Annexe III: Échange de lettres entre M. Schuijt, rapporteur, et M. Borschette, membre de la commission des Communautés européennes	39
— Autres problèmes de coordination ..	12	Annexe IV: Réorganisation de la Direction Générale de la Presse et de l'Information — Décision de la Commission du 5 mai 1971.....	44
Le développement du budget de l'information	13		
— Conclusions	16		
III — Les éléments d'une politique efficace de l'information	17		
A — Documentation	17		
B — Information générale et relations publiques	17		
a) Vulgarisation	18		

A

La commission politique soumet, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, au vote du Parlement européen la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution sur la politique d'information des Communautés européennes

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la commission politique (doc. 246/71),
- vu ses résolutions du 24 novembre 1960 ⁽¹⁾ et du 23 novembre 1962 ⁽²⁾ et les rapports de sa commission compétente y afférents ⁽³⁾,
- considérant que si l'activité d'information des Communautés doit être axée sur l'actualité, elle doit aussi tendre à favoriser la formation d'une opinion publique européenne autonome, celle-ci conditionnant non seulement la continuité de la politique d'unification de l'Europe, mais aussi l'avenir de la démocratie parlementaire dans la Communauté,
- considérant que l'obligation qu'ont les Communautés européennes d'informer repose également sur un droit collectif et individuel du citoyen de la Communauté à l'information,
- considérant que la répartition des compétences en matière d'information au sein de la Commission européenne — répartition qui correspond dans ses grandes lignes aux résolutions du 24 novembre 1960 et du 23 novembre 1962 — ne répond plus, du fait de la fusion des exécutifs, aux nécessités actuelles ;

1. Estime que la répartition des compétences pour ce qui concerne l'application et la coordination de la politique d'information — cette politique qui englobe tous les terrains d'action de la Commission européenne — doit être reconsidérée à l'occasion de l'élargissement des Communautés, et que ces compétences doivent être confiées à un seul membre de la Commission qui en porte la responsabilité politique ;

2. Invite la Commission européenne à présenter, en s'inspirant des priorités dégagées et des suggestions faites dans la présente résolution et dans l'exposé des motifs, un plan de réorganisation et de développement des activités d'information des institutions de la Communauté en vue d'une coordination judicieuse de ces activités, et à faire régulièrement rapport à sa commission compétente sur les problèmes d'information ;

A — *Quant aux éléments d'une politique efficace de l'information :*

3. Constate que la Commission européenne n'a toujours pas donné suite à la suggestion qu'il avait faite en 1962 de créer un centre de documentation moderne, et insiste pour que des propositions concrètes soient rapidement présentées en ce sens ;

4. Souhaite que la politique d'information de la Commission européenne favorise, par une action décentralisée, la formation d'une opinion publique européenne indépendante ;

(1) JO n° 79 du 16 décembre 1960, p. 1510.

(2) JO n° 134 du 14 décembre 1962, p. 2872.

(3) Doc. 89/60 et 103/62.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

I — Dix ans plus tard

1. Quelque dix ans ont passé depuis les débats que le Parlement européen a consacrés, en 1960 et en 1962, aux problèmes de l'information dans les Communautés européennes ⁽¹⁾ et au fonctionnement de leurs services d'information ⁽²⁾ ; aussi semble-t-il utile de reconsidérer la politique d'information de la Communauté. La situation et les perspectives de la Communauté se sont en effet fondamentalement modifiées au cours de cette période, de sorte qu'il est souhaitable d'examiner, à la lumière des résultats acquis, si la politique d'information s'est correctement adaptée à ces changements.

2. En 1960 et en 1962, le Parlement européen usa de son influence politique pour amener les trois exécutifs européens, autonomes à l'époque, à créer un service commun d'information qui s'exprimerait d'une seule voix. En même temps furent définies les lignes d'une politique de l'information qu'adopte l'exécutif fusionné :

- préparation de l'opinion publique à des élections européennes au suffrage universel direct ;
- vulgarisation des objectifs de la Communauté européenne sur la base d'une analyse scientifique de l'état d'esprit des citoyens de nos pays.

Un effort spécial devait être assuré dans les secteurs suivants :

- a) information visuelle (télévision, actualités cinématographiques, courts métrages, etc.) ;
- b) journées et stages d'information au siège des institutions ;
- c) informations des dirigeants syndicaux, des milieux ouvriers, des milieux agricoles, des milieux de l'enseignement ;
- d) information de la jeunesse.

A cette époque déjà, le Parlement insistait pour qu'un effort spécial d'information fût consenti dans les pays associés ainsi que dans les pays tiers, notamment en Europe et en Améri-

que latine « pour susciter une meilleure compréhension à l'égard de l'unification de l'Europe ».

Une nouvelle réalité

3. A présent, plus d'un an après que le Marché commun est entré dans sa période définitive, la Communauté est devenue une réalité qui fait sentir ses effets dans la vie quotidienne de ses 185 millions d'habitants. Sa politique commerciale, de même que sa politique intérieure ont des conséquences importantes pour les États qui lui sont associés et pour beaucoup de pays tiers.

4. C'est précisément ce passage de la puissance virtuelle à la puissance réelle, et par là, de la responsabilité potentielle à la responsabilité réelle qui a modifié fondamentalement les perspectives de la Communauté. La poursuite de l'édification interne de la Communauté, qui peut notamment avoir d'importantes conséquences pour la politique monétaire internationale, suit une voie parallèle aux négociations sur l'adhésion de nouveaux membres. Ses associations régionales englobent à présent, après les associations avec la Communauté de l'Afrique de l'Est et certains États d'Afrique du Nord, environ les 3/4 de l'ensemble de la population africaine, cependant que ses relations particulières avec les pays du bassin méditerranéen sont en plein développement. Consciente de sa responsabilité croissante à l'égard de tous les pays en voie de développement, la Communauté est en train d'organiser ses relations avec l'ensemble du Tiers Monde. Les préférences généralisées qu'elle a accordées le montrent nettement.

La réalisation de la Communauté va l'obliger à participer aux efforts visant à la détente entre l'Est et l'Ouest, et à changer la base de ses relations avec les États-Unis et le Japon.

5. Ainsi la Communauté est entrée dans le jeu politique international, non plus comme objectif de politique extérieure, mais comme participant actif aux affaires mondiales, du moins dans l'important secteur des relations économiques internationales.

6. Il manque cependant encore à la Communauté les institutions et les pouvoirs nécessaires pour pouvoir coordonner et asseoir cette politique dans le cadre d'une politique extérieure glo-

⁽¹⁾ Cf. le rapport Schuijt (doc. 89/60), les débats du 24 novembre 1960 et le JO du 16 décembre 1960.

⁽²⁾ Cf. le rapport Schuijt (doc. 103/62), les débats du 23 novembre 1962 et le JO du 14 décembre 1962.

bale, de sorte qu'elle apparaît sur la scène mondiale comme un géant économique dépourvu de responsabilité politique propre. Certes, les États membres s'efforcent depuis la conférence au sommet de décembre 1969 à La Haye et les décisions des ministres des Affaires étrangères qui se sont ensuivies conséquemment au rapport Davignon, de parvenir à une coordination de leurs politiques étrangères dans le cadre d'une union politique, mais l'expérience ne nous a pas encore appris si cette formule, qui confie également un certain rôle aux institutions communautaires, peut fonctionner de manière satisfaisante. Même si tel devait être le cas, l'Europe des Six, de même d'ailleurs que celle des Dix, devra encore longtemps, en raison de sa faiblesse politique, s'abriter pour sa sécurité derrière le bouclier faiblissant de la relative puissance militaire américaine.

7. Quoi qu'il en soit, cette situation fait croître la tâche de la Communauté en matière d'information extérieure, d'autant plus que sa position de plus grande puissance commerciale au monde s'appuie moins sur sa puissance économique que sur le fait que, de toutes les grandes unités économiques existantes, elle est celle qui dépend le plus de ses relations économiques extérieures.

Une nouvelle génération

8. Un des changements les plus importants de ces dix dernières années est probablement la montée d'une nouvelle génération qui, contrairement à la précédente, n'est pas marquée par la faillite sanglante d'une politique nationaliste effrénée. La notion d'intégration politique qui, à la suite principalement de la deuxième guerre mondiale des événements d'après-guerre, avait connu une maturation accélérée parmi l'ancienne génération, la nouvelle génération n'en a pas conscience. C'est un bien parce que beaucoup de malheurs lui ont été épargnés mais c'est aussi un mal parce qu'elle n'a pas eu conscience ainsi de la nécessité de s'efforcer de parvenir, par l'unification de l'Europe, à des structures politiques à la fois plus vastes et plus sûres.

9. On peut cependant constater que lors de la transmission de la pensée nationale d'une génération à l'autre, l'idéologie nationaliste s'est quelque peu atténuée et a été ramenée à de justes proportions face aux rapports de force en Europe et dans le monde. Si l'on y ajoute que le développement technologique, en particulier dans le domaine de la navigation spatiale et de l'armement, et les problèmes des pays en voie de développement ont renforcé, parmi les jeunes, la conscience mondiale, il est clair qu'ils vivent leur pensée européenne dans un autre contexte.

10. Le naturel avec lequel cette génération accepte le fait historique d'être une des rares gé-

nération dans l'histoire européenne à ne pas avoir été décimée par une guerre, ce qui entraîne une ruée vers les institutions d'enseignement moyen et supérieur et diminue de plus en plus les possibilités de trouver un emploi approprié à l'intérieur des frontières nationales actuelles, est un phénomène nouveau dont la politique d'information de la Communauté doit tenir compte.

11. La scolarisation qui a atteint le niveau le plus élevé que notre continent ait jamais connu, a elle aussi eu des conséquences psychologiques profondes qui marqueront encore longtemps les rapports entre les autorités et les citoyens, et d'une manière générale toutes les formes d'exercice de l'autorité dans la société. L'émancipation accrue du jeune Européen qui s'est ensuivie fait qu'il est moins disposé que par le passé à suivre aveuglément la hiérarchie, ou à s'identifier à elle. Bien au contraire, il exige — et il a parfaitement raison de le faire — d'avoir voix au chapitre et de partager les responsabilités. Ce partage ne peut toutefois être convenablement assumé que si le jeune a une connaissance réelle des problèmes et une idée claire des structures de la société, ce qu'une information appropriée doit l'aider à acquérir par un apport d'éléments objectifs.

12. L'information ne peut donc pas se limiter à faire connaître les décisions de la Communauté et sa législation. Elle doit également favoriser le développement d'une nouvelle conscience, la naissance d'un modèle de conduite et de pensée qui s'adapte aux possibilités et aux responsabilités de la Communauté, tant à l'égard de ses problèmes internes qu'à l'égard du monde.

13. Aussi est-il réjouissant que les chefs d'État ou de gouvernement aient déclaré, au paragraphe 16 de la déclaration de La Haye, qu'ils avaient l'intention d'associer étroitement la jeunesse aux actions de croissance européenne et aient chargé les Communautés d'y pourvoir (1).

L'évolution de l'opinion publique

14. Depuis les résolutions adoptées par le Parlement européen en 1960 et en 1962, un certain nombre de sondages d'opinion ont été effectués sans qu'on puisse toutefois parler de sondages réguliers ou systématiques. On peut cependant déjà en tirer certaines conclusions provisoires. C'est ainsi que dans la Communauté, sur dix personnes interrogées, huit ou neuf savent qu'elle existe, mais dès que les questions se précisent, le pourcentage de réponses exactes diminue énormément. D'une manière générale, on peut constater qu'une « *opinion publique européenne* » n'existe pas encore et qu'il y a un lien étroit entre les niveaux d'information et d'éducation. En fait il ressort des sondages que le niveau d'informa-

(1) Voir, sur ces problèmes, le rapport Hougardy (doc. 232/71).

tion — et l'intérêt pour l'Europe — croissent avec le niveau d'instruction.

15. Aussi peut-on affirmer à juste titre que l'information, au sens propre, sur l'activité des Communautés ne pourra susciter l'intérêt de l'opinion publique européenne qu'au fur et à mesure que celle-ci acquerra une connaissance générale de l'intégration européenne. Ce n'est que dans le cadre de cette connaissance globale que l'activité quotidienne des Communautés prendra du relief. La formation générale doit précéder l'information sur les problèmes d'actualité; un programme d'information est inconcevable sans un programme de formation générale qui tende notamment à rendre les Européens conscients de leur état de citoyens de la nouvelle Europe.

Il convient dès lors aussi de veiller à ce que l'information quotidienne ne se borne pas à présenter les événements de la journée à l'état brut, mais les place dans leur contexte, et en présente donc la toile de fond, la genèse et la portée politique.

II — Évolution des problèmes de l'information

Information en profondeur et droit à l'information

16. Tant l'attitude critique de la nouvelle génération que l'absence persistante d'opinion publique européenne donnent un nouveau caractère d'actualité à l'information en profondeur et au droit individuel du citoyen européen à l'information. En fait, il s'agit ici de savoir jusqu'où va le devoir d'information de la Communauté, en d'autres termes, de connaître les secteurs que les traités lui ont confiés dans le domaine de l'information.

17. Il est clair que les traités européens ont ouvert la voie à une évolution qui s'étendra sur une longue période et qui dépasse de beaucoup les obligations concrètes que les États membres ont contractées les uns à l'égard des autres. A cet égard, ils représentent un « *pactum de contrahendo* » un pacte prévoyant que des accords plus précis seront conclus. Leur contenu est en général qualifié de « finalité politique des traités européens »⁽¹⁾. La forme que prendra cette finalité politique devra évidemment être fonction des expériences qu'aura permis de faire la structure institutionnelle actuelle des Communautés.

En d'autres termes, les traités européens ne considèrent pas les Communautés comme une fin en soi, mais comme une étape d'une évolution plus vaste qu'ils doivent préparer.

18. Cela ressort notamment du fait que les traités européens sont appelés à créer « une Europe organisée et vivante »

— « par des réalisations concrètes créant une solidarité de fait, et

— par l'établissement de bases communes de développement économique »⁽²⁾

Aussi la Communauté européenne du charbon et de l'acier est-elle résolue « à fonder les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre les peuples »⁽¹⁾, cependant que la Communauté économique européenne vise à établir les « fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples »⁽³⁾.

19. Aussi les vues que le Parlement européen et sa commission politique n'ont cessé de défendre en matière de politique d'information des Communautés reposent-elles sur le principe suivant lequel l'activité d'information de la Communauté européenne

— doit contribuer à créer la solidarité de fait des peuples européens en faisant mieux comprendre l'objectif final des traités européens, et

— évidemment couvrir de façon efficace l'activité courante des institutions communautaires.

De l'avis de votre commission, le mandat qui est confié à la Communauté crée, pour ce qui concerne ses deux fonctions d'information, un *droit collectif et individuel du citoyen de la Communauté à l'information*.

La première fonction relève des tâches primaires de la Communauté qui doit créer les conditions permettant d'assurer la continuité nécessaire dans la construction de l'Europe. Du point de vue politique aussi, elle est capitale.

20. L'intérêt de cette information en profondeur ne réside d'ailleurs pas seulement dans le fait qu'à côté des informations sur les problèmes d'actualité, elle doit préparer les esprits à l'unification de l'Europe. Elle est indispensable pour permettre aux citoyens européens de juger l'évolution réelle, indispensable donc pour la formation de l'opinion, et par là, pour la prise de conscience politique des Européens. *De l'information en profondeur dépend l'avenir de la démocratie parlementaire dans la Communauté*.

21. La crise de la démocratie parlementaire que l'on peut constater dans tous les pays d'Europe occidentale se rattache d'ailleurs étroitement au fait qu'un nombre sans cesse croissant de problèmes ne peuvent plus être résolus au niveau national et ne peuvent donc non plus être formulés sous forme d'alternatives politiques dignes de foi. Un des principes fonctionnels de la Communauté réside dans le fait que des centres

(1) Voir aussi plus loin: L'image de la Communauté, paragraphe 29 et ss.

(1) Préambule du traité CECA.

(2) Préambule du traité CEE.

de décisions aux structures transparentes doivent être créés à un niveau qui permette d'aborder et de résoudre les problèmes devant lesquels la société moderne se trouve placée.

Des alternatives politiques réelles peuvent être formulées au niveau communautaire, mais de moins en moins au niveau national. Que l'on pense à la lutte contre l'inflation, à la pollution du milieu, etc. Cette évolution se fera encore plus nettement sentir lorsque l'union économique et monétaire progressera.

22. Dans une telle situation, caractérisée par l'interdépendance croissante des États membres, c'est-à-dire en fait par une intégration qui anticipe sur l'adaptation des structures politiques, une politique globale communautaire de l'information s'impose, qui examine de près l'utilité de la poursuite de l'unification européenne et les perspectives offertes par une telle unification, et s'attache à faire prendre conscience des possibilités que l'unification européenne offre dès à présent aux citoyens.

23. Une des évolutions les plus marquantes enregistrées au cours des dix dernières années concerne la place de l'Europe dans le monde. La création de l'union douanière, la politique économique communautaire et notamment la politique agricole commune, ont donné à la Communauté — sa croissance économique rapide n'y est pas étrangère non plus — un poids économique considérable, qui croît encore, à l'égard du monde extérieur. Cette situation lui impose certaines responsabilités, non seulement dans le domaine de ses relations économiques extérieures mais aussi sur le plan de sa politique interne, qui peut en effet avoir de sérieuses conséquences pour les pays tiers.

Développer la notion de responsabilité à l'égard du monde extérieur, ce qui peut favoriser la naissance de structures destinées à donner une forme politique à cette responsabilité, est d'un intérêt politique évident. Ce n'est que si les esprits sont rendus réceptifs à la nouvelle place occupée par la Communauté en rapide développement dans le monde, que celle-ci pourra mener une politique qui tienne compte de manière appropriée des intérêts des tiers, et par là de la dépendance dans laquelle elle est de bonnes relations avec le monde extérieur.

Aussi la politique générale de l'information de la Commission européenne doit-elle s'occuper intensément à favoriser une prise de conscience de l'opinion publique dans ces secteurs.

L'absence de symboles d'identification

24. Mener une politique de l'information est pour la Communauté une tâche, passionnante certes, mais pas toujours enviable. La Commu-

nauté est, en effet, sérieusement handicapée sur ce point. Ces handicaps ne proviennent pas seulement du caractère souvent très technique de son travail législatif — en fin de compte, les législations nationales ont, elles aussi, un caractère technique très poussé — mais plus particulièrement de la structure, curieuse, suivant laquelle elle prend ses décisions, de l'étrange répartition des compétences entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil, de la faiblesse persistante de l'élément démocratique dans le système institutionnel de la Communauté et du fait que pour bien comprendre les décisions communautaires, il est indispensable de penser sur une plus grande échelle, ce qui exigera des années encore.

25. Une telle situation exige au moins quelques points de départ clairs et simples qui facilitent une identification du citoyen à la Communauté. Au niveau national, le chef de l'État, le drapeau, l'hymne national, la monnaie, la capitale du pays, offrent ces points. La Communauté, elle, n'a rien de tout cela. Ses services sont répartis entre différentes villes, ses institutions se réunissent dans un plus grand nombre encore de villes. Les conceptions concernant le sens dans lequel ces institutions doivent se développer divergent, comme le prouve le débat sur la question de savoir si la Commission européenne doit être un organe politique ou un secrétariat du Conseil, et si c'est le Conseil ou la Commission européenne qui doit être considéré comme un pré-gouvernement européen.

26. Il est évident que dans le cadre d'une politique de l'information, la solution de cette espèce de problèmes doit être laissée à l'évolution politique réelle en Europe. De l'avis de votre rapporteur, un rapport consacré à la politique de l'information ne peut toutefois passer sous silence l'influence fatale qu'exerce, à elle seule déjà, l'absence d'un siège unique sur le rendement de l'information au sein des Communautés européennes. Cette situation entraîne des frais extraordinaires importants⁽¹⁾, et a de surcroît une influence funeste pour toute action d'information dirigée.

27. Cet inconvénient est particulièrement sensible dans le cas du Parlement européen que l'opinion publique continue à confondre avec l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, pour la simple raison qu'il se réunit généralement à Strasbourg, au siège du Conseil de l'Europe. Des années durant, les organes d'information ont attribué les débats du Parlement européen à l'Assemblée consultative, et même de grands hommes d'État contribuèrent à alimenter la confusion en parlant de l'« Assemblée de Strasbourg ». Même

⁽¹⁾ Rien que pour le Parlement, ces frais extraordinaires dépassent largement le budget total d'information des Communautés européennes.

si l'on peut constater certains changements au cours de ces dernières années — l'on attribue à présent de plus en plus souvent les activités du Conseil de l'Europe au Parlement européen — il n'en demeure pas moins que cette situation montre combien la politique des « sièges provisoires » des institutions et du « lieu provisoire de réunion » du Parlement européen ne contribue pas à faciliter l'activité d'information ni la création d'une image de la Communauté et de ses institutions.

28. Au cours des dix dernières années, aucun progrès n'a été enregistré en matière de symboles d'identification, à moins de considérer comme tels le complexe de Berlaymont à Bruxelles, dans lequel il est pour ainsi dire impossible de vivre, et le Centre européen de Luxembourg. La Communauté devenant de plus en plus une réalité vivante, il est grand temps que ses institutions se concertent sur ce problème dont l'importance est grande pour l'efficacité de sa politique d'information.

L'image de la Communauté

29. Une image ne sert pas en premier lieu à « vendre » plus facilement une personne ou une chose au public, en lui épinglant une étiquette rassurante mais ne répondant pas toujours à la réalité. L'« image » doit constituer une constante dans laquelle, indépendamment de la conjoncture politique, économique ou sociale, le caractère, la qualité, la motivation et l'objectif d'une entreprise sont respectés. A ce point de vue, la création d'une image est une puissante garantie de la continuité d'une politique.

30. Cette constante politique, on la retrouve d'ailleurs dans toute l'évolution de la Communauté, des préambules des traités européens jusqu'au communiqué de la conférence au sommet de La Haye.

31. En voici quelques éléments :

- *défense active de la paix mondiale* : « la paix mondiale ne peut être sauvegardée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. » ⁽¹⁾
- *contribution à la civilisation* : « la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques » ⁽¹⁾
- *fin de 500 ans de guerre civile européenne* : « résolu à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder... les premières assises d'une com-

munauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes... » ⁽²⁾ ; « à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » ⁽³⁾ ;

- *création d'institutions efficaces* : « jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé » ⁽²⁾ ;
- *progrès économique et social* : « assurer par une action commune le progrès économique et social... » avec « pour but essentiel »... « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples » ⁽³⁾ ;
- *développement harmonieux* : « en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées... » ⁽³⁾ ;
- *caractère ouvert* : « appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort » ⁽³⁾ ;
- *solidarité avec les pays d'outre-mer* : « entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité » ⁽³⁾ ;
- *disposition à partager sa propre prospérité* : « l'institution entre eux d'...instruments efficaces de progrès économique et social, doit contribuer non seulement à leur prospérité, mais aussi à celle des autres pays » ⁽⁴⁾
- *unification de l'Europe* : l'expression « unité européenne » apparaît pour la première fois dans le préambule du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes du 8 avril 1965 : « décidés à progresser dans la voie de l'unité européenne ». En décembre 1969, la conférence des chefs d'État ou de gouvernement, réunis à La Haye, constate : « Entrer dans la phase définitive du Marché commun, ... c'est aussi préparer les voies d'une Europe unie en mesure d'assumer ses responsabilités dans le monde de demain et d'apporter une contribution répondant à sa tradition et à sa mission » ⁽⁵⁾.

32. Les Communautés européennes apparaissent, à la lecture de ces textes officiels, comme un instrument de paix et de prospérité pour l'Europe et pour le monde, comme le « noyau original de l'unité européenne » ⁽⁶⁾, ouverte aux « autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal » et à une coopération pacifique avec tous

⁽¹⁾ Préambule du traité CECA (1951).

⁽²⁾ Préambule du traité CEE (1957).

⁽³⁾ Déclaration commune relative aux États membres des organisations internationales (1957).

⁽⁴⁾ Paragraphe 3 du communiqué de La Haye.

⁽⁵⁾ Communiqué de la conférence au sommet de La Haye, paragraphe 4.

⁽¹⁾ Préambule du traité CECA (1951).

les pays tiers et en particulier avec le Tiers Monde. Intérieurement, elles sont orientées vers le progrès économique et social, ainsi que vers un développement harmonieux des différentes régions.

Elles sont constituées d'un groupe de partenaires égaux en droits, qui déterminent librement dans quelle mesure ils sont disposés à progresser dans la voie qui mène à l'unité de l'Europe.

33. La conférence au sommet de La Haye a formulé cela de la manière suivante ⁽¹⁾ :

« Une Europe

- regroupant des États qui, dans leurs diversités nationales, sont unis dans leurs intérêts essentiels » ⁽²⁾,
- « assurée de sa propre cohésion » ⁽²⁾,
- « fidèle à ses amitiés extérieures »,
- « consciente du rôle qui lui appartient de faciliter la détente internationale et le rapprochement entre tous les peuples et d'abord entre ceux du continent européen tout entier, est indispensable à la sauvegarde d'un foyer exceptionnel de développement, de progrès et de culture, à l'équilibre du monde et à la protection de la paix ». « L'adhésion... d'autres pays de notre continent... contribuerait sans doute au développement des Communautés vers des dimensions toujours plus conformes à l'état actuel de l'économie et de la technologie... et permettrait à l'Europe de rester fidèle à ses traditions d'ouverture sur le monde et d'augmenter ses efforts en faveur des pays en voie de développement. »

34. Lorsque l'on considère maintenant la manière dont cette image parvient à l'opinion publique, on constate immédiatement combien les reflets peuvent se déplacer ; selon le groupe auquel on appartient, on considère les Communautés comme l'Europe des agriculteurs, l'Europe des technocrates, l'Europe des employeurs. Voire l'Europe de l'establishment. Chacune de ces dénominations indique un champ de tensions internes au sein de la Communauté qui sont une conséquence d'une connaissance insuffisante de la Communauté en tant qu'ensemble.

35. De l'avis de votre rapporteur, c'est là une preuve supplémentaire qu'il n'existe pas encore d'opinion publique européenne. Une politique d'information qui se limiterait trop exclusivement aux événements ne ferait que renforcer ces vues par trop étroites sur la Communauté.

Le développement des services d'information

Rapport entre le service d'information et le groupe de porte-parole

36. La résolution du Parlement européen du 27 juin 1958 ⁽³⁾ sur la coordination des trois Communautés européennes, considérait « que les trois Communautés européennes sont issues d'une même idée politique et constituent trois éléments, encore différenciés d'une construction unitaire », et invitait les commissions parlementaires à donner leur avis sur les secteurs dans lesquels une politique unique des trois Communautés leur semblait nécessaire et possible. Le Parlement, qui était l'avocat de la fusion des trois exécutifs, essayait ainsi de compenser, par une étroite coordination, les inconvénients d'une situation qu'il jugeait défavorable. Cette résolution et les contacts qui suivirent avec les trois exécutifs aboutirent, entre autres, à la création de trois services communs : le service commun de presse et d'information, le service juridique commun et l'office statistique commun.

37. La création du service commun de presse et d'information des trois exécutifs surtout prit beaucoup de temps ⁽⁴⁾ ; il fallut en effet attendre jusqu'en 1962. Cela se conçoit d'ailleurs, car les trois exécutifs, et surtout la Commission Hallstein, devaient eux aussi s'affirmer et avaient besoin principalement de services propres capables d'entretenir les contacts quotidiens avec la presse accréditée. Cette situation fut à la base de la création des services de porte-parole.

Ce service tendit, surtout à la Commission de la CEE, à prendre de plus en plus de tâches d'information générales à son compte, ce qui évidemment ne correspondait pas aux vues politiques du Parlement européen.

Finalement, à la suite d'une intervention commune du Parlement et du Conseil, la répartition des tâches entre le service commun et les trois services de porte-parole fut clairement délimitée : le service de porte-parole de chaque exécutif s'occupa, sous la responsabilité de son président, des contacts avec la presse accréditée, cependant que le service commun s'occupait, sous la direction d'un Conseil d'administration composé d'un membre de chaque exécutif, des autres aspects de l'activité d'information.

38. C'est là l'explication de la structure actuelle de l'information au sein de la Commission fusionnée des Communautés européennes, où les activités du groupe de porte-parole relèvent du président, celles du service de presse et d'information d'un autre membre de la Commission européenne, qui succède en tant que tel à l'ancien Conseil d'administration.

⁽¹⁾ Communiqué de la conférence au sommet de La Haye, paragraphe 4.
⁽²⁾ Voir le préambule du traité CECA.

⁽³⁾ JO des Communautés européennes du 26 juillet 1958.
⁽⁴⁾ Voir l'annexe au rapport Schuijt, doc. 89/60.

39. Votre rapporteur se demande à ce propos si la nouvelle Commission européenne a bien tiré toutes les conséquences de la nouvelle situation au moment de la fusion des services des trois exécutifs. Il est en effet évident que la fusion des exécutifs enlevait toute raison d'être à l'argument politique concernant la nécessité d'une coordination aussi étroite que possible entre eux, de sorte que la structure des services d'information aurait dû être réexaminée. En d'autres termes, la fusion des exécutifs permettait d'aborder le problème de la politique d'information dans son ensemble.

40. L'attention est attirée à ce moment sur le fait que la Commission européenne mène une *politique collégiale*, et que la politique d'information sert à rendre la politique globale accessible et compréhensible au public. Dans le cadre de cette politique globale de l'information, il doit y avoir une coordination continue entre l'information quotidienne et l'information en profondeur. Dans la situation actuelle, la politique à l'égard de la presse accréditée relève de la responsabilité du président de la Commission européenne, la politique à l'égard de la presse non accréditée de celle d'un commissaire désigné à cet effet. Cette distinction est entièrement artificielle. Lorsque la Commission européenne veut entreprendre quelque chose en matière d'information de la presse non accréditée, les barrières administratives actuelles provoquent de doubles emplois et une perte de temps.

En revanche, il faut bien se rendre compte que le personnel des deux directions générales doit satisfaire à des exigences totalement différentes. La fonction de porte-parole, par exemple, exige une connaissance très spécifique et une compétence qui diffère essentiellement de celle que doit posséder l'informateur général. Aussi une fusion des deux directions générales ne semble-t-elle nullement souhaitable.

41. Votre rapporteur se demande cependant si la Commission européenne ne ferait pas bien de placer les deux services d'information sous l'autorité d'un seul commissaire qui serait en même temps chargé de les coordonner. Une telle mesure faciliterait incontestablement la coopération entre les services en question et favoriserait le rayonnement de l'information communautaire.

Cela permettrait non seulement d'améliorer assez facilement l'approvisionnement en nouvelles de la presse non accréditée, mais aussi et surtout d'améliorer, ce qui devient hautement nécessaire, les relations entre l'information quotidienne et l'information en profondeur par une préparation appropriée des décisions communautaires et une bonne coordination de celles-ci. Dans cet esprit, il serait logique que la Commission européenne chargeât son président d'appliquer et de coordonner la politique de l'information, suivant le même principe qui a amené les gouvernements

nationaux — en tant qu'organes politiques collégiaux — à confier ces tâches au Premier ministre.

A ce propos, votre rapporteur fait observer que le Service juridique de la Commission européenne — qui a succédé au Service juridique commun — relève lui aussi maintenant de la compétence de son président, parce qu'il englobe tous les domaines d'action de la Commission.

42. Il est évident que les considérations qui précèdent ne tendent en rien à diminuer le mérite personnel des membres de la Commission européenne dont relevait le service de presse et d'information. Les questions que le rapporteur se pose ici n'ont rien à voir avec ses conceptions personnelles, mais lui sont inspirées par des considérations d'ordre pratique et politique général.

Autres problèmes de coordination

43. Si la Commission européenne était disposée à accueillir la suggestion tendant à réunir ses activités d'information sous la direction de son président, la solution d'autres problèmes de coordination s'en trouverait facilitée.

44. En effet, l'activité d'information doit absolument s'intégrer dans celle de la Commission européenne prise dans son ensemble. Il se pose ainsi en pratique, pour chaque secteur de son activité, un problème de coordination qui relève de la tâche générale de coordination du président de la Commission.

De plus, l'information de l'opinion publique n'est pas la seule tâche des services d'information, qui jouent aussi un rôle particulièrement important dans ce que l'on peut appeler l'information en retour ⁽¹⁾ sur l'évolution de l'opinion publique à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté, constituant ainsi un instrument utile pour définir la politique pratique de la Communauté et en établir les échéances.

Un problème particulier se pose, à ce propos, dans les cas où sont établis dans un même pays tiers un bureau d'information et une représentation de la Communauté, qui relèvent naturellement de la compétence de membres différents de la Commission. Nous reviendrons par la suite encore sur ces questions d'information à l'extérieur de la Communauté. ⁽²⁾

45. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les services d'information de la Commission européenne sont à la disposition de la Communauté dans son ensemble, c'est-à-dire de toutes les institutions communautaires. Votre rapporteur se demande dès lors s'il ne conviendrait pas que le président de la Commission européenne soit

⁽¹⁾ Cf. les paragraphes 153 à 161.

⁽²⁾ Cf. les paragraphes 162 à 166.

assisté dans cette tâche, au niveau administratif ou politique, par un collège consultatif composé de représentants des différentes institutions qui sont intéressées à une bonne information sur la Communauté et à l'information en retour dont il a été question ci-dessus.

Un tel collège pourrait, quelle que soit la forme d'organisation que choisira la Commission européenne, assurer une liaison utile entre les services d'information de la Commission, du Conseil, du Parlement et de la Cour de justice, et faciliter la tâche du président de la Commission, ou du membre compétent de la Commission.

Le développement du budget de l'information

46. Un grand journaliste attribue à la politique d'information des trois exécutifs une part considérable dans le succès des Communautés : « L'activité déployée par la Commission pour stimuler les gouvernements en faisant directement appel à l'opinion publique a incontestablement beaucoup contribué au succès du Marché commun ». (1)

Le montant des ressources mises à la disposition de l'information reflète dès lors dans une certaine mesure l'état des relations entre les États nationaux et la Communauté, et cela parce que la politique d'information a précisément entre autres objectifs, celui de faire prendre conscience de la nécessité de transférer certaines tâches à la Communauté et d'entretenir cette conscience jusqu'à l'apparition d'un consensus chez les Européens.

47. Le tableau ci-joint montre qu'au cours de la dernière décennie, la volonté de dégager des ressources à cette fin est loin d'avoir été constante (2).

48. La courbe du budget de presse et d'information est ascendante : en dix ans, les crédits d'information ont plus que doublé. Force est cependant de constater que ce budget augmente moins vite que le budget général. Cette disparité croissante est d'autant plus grave que les activités de la Communauté pendant la période en cause n'ont cessé d'augmenter. Certaines années, en dépit de la responsabilité croissante de la Communauté à l'égard de l'opinion publique européenne, l'augmentation du budget de presse et

d'information n'a même pas compensé la hausse générale des prix dans la Communauté (en 1966 et 1968).

49. On remarque, en outre, que les deux courbes présentent deux phases distinctes qui suivent les vicissitudes politiques de la Communauté ;

— la phase de construction de la Communauté ; (1962-1965), marquée par un fort accroissement du budget de l'information, les frais généraux ne subissant pour ainsi dire aucune modification.

— la phase de stagnation politique (1966-1968), marquée par la stagnation du budget de l'information et une augmentation considérable du budget administratif général.

Cette évolution ne s'explique pas seulement par le climat politique de ces années, mais par le fait que ce sont de plus en plus les représentants permanents, et non plus le Conseil, qui s'occupent de la discussion interne du budget (3).

50. C'est pourquoi il est très important, également pour le budget de l'information, que, comme suite au traité du 22 avril 1970 sur l'institution de ressources propres, la procédure budgétaire soit à présent modifiée de telle façon que la discussion du budget d'information des Communautés puisse à nouveau se faire dans un cadre politique approprié, à savoir au Parlement européen qui disposera, à partir du budget de 1975, d'un plein droit d'amendement.

51. Le graphique que nous avons examiné ci-dessus peut encore être complété par les chiffres concernant 1971 et par ceux qui sont proposés pour 1972.

A partir de 1971, les chiffres du budget général enregistrent une forte hausse due à l'inscription de nouveaux crédits (chapitre XXIX) concernant le remboursement forfaitaire aux États membres des frais de perception des ressources propres.

52. Ces crédits se sont élevés, en 1971, à 134 059 250 u.c. ; dans le projet de budget pour 1972, ils se montent à 183 487 500 u.c. Il n'est pas tenu compte de ces nouveaux crédits dans la comparaison entre les chiffres du budget général et les crédits accordés à l'information :

a) Budget général

(I-IV) sans le chapitre XXIX

montant en u. c.		indice	
1971	1972	1971	1972
183 362 720	197 249 250	277	298

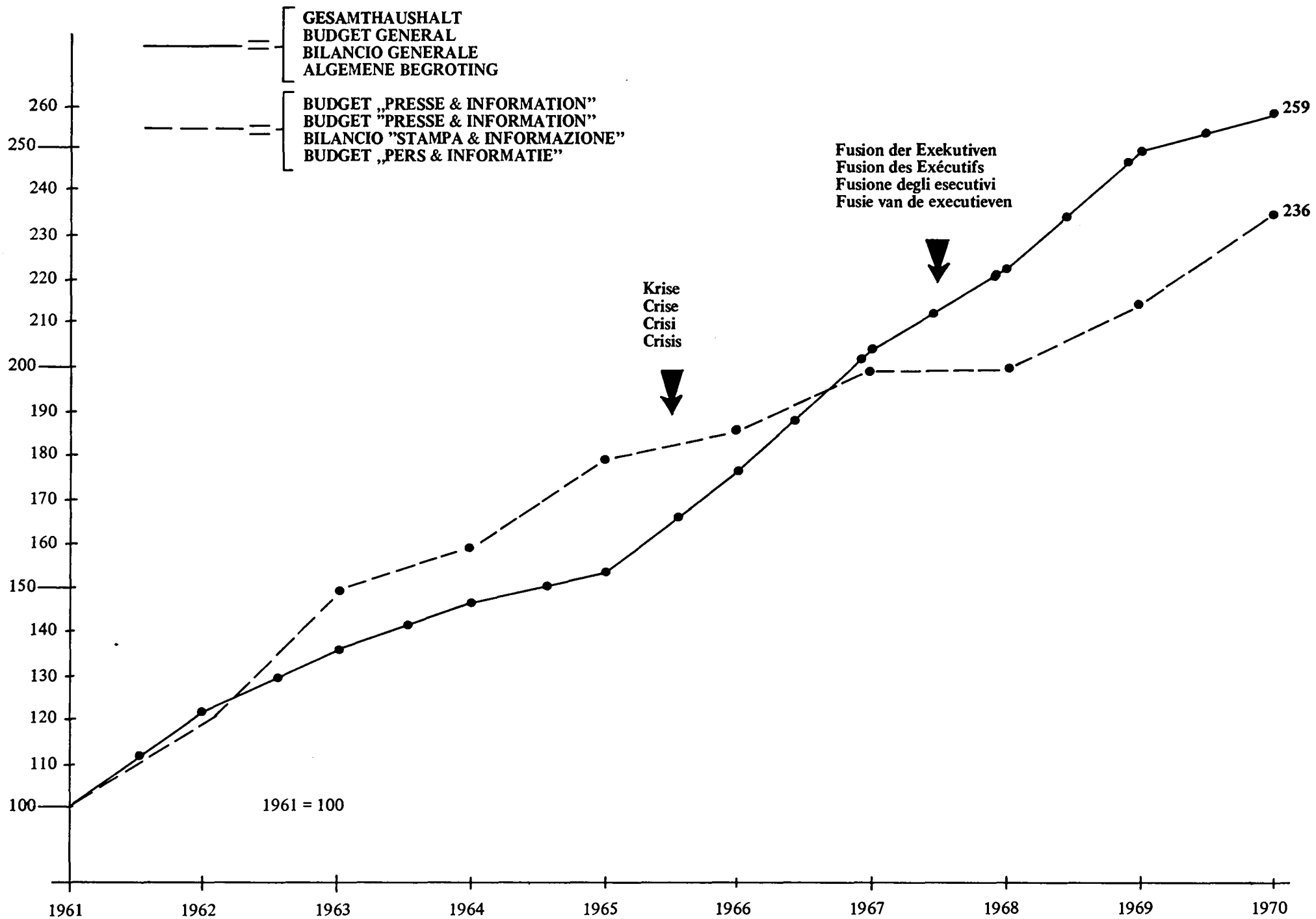
b) Crédits d'information (poste 1022)

2 572 400	2 870 000	257	287
-----------	-----------	-----	-----

(1) Miriam Camps: « European unification in the Sixties. From the veto to the crisis. Council of foreign relations, Atlantic Policy Studies, New York 1966, p. 106.

(2) Ces données sont empruntées à une étude de M. Kohlhasse, intitulée « Politische und institutionelle Faktoren in der Entwicklung des Gemeinschaftshaushalts » (facteurs politiques et institutionnels de l'évolution du budget de la Communauté), parue dans « Intégration » 1971/1, p. 21 à 28. Afin d'accroître la comparabilité des chiffres, il n'a été tenu compte, pour le budget « Presse et information », que des dépenses opérationnelles, c'est-à-dire qu'il a été fait abstraction des dépenses de personnel (et des dépenses, très fluctuantes, destinées aux foires et aux expositions). Pour le budget général, en revanche, seules les dépenses administratives (et non les dépenses opérationnelles, comme le FEOGA, etc.) ont été prises en considérations.

(3) N. Kohlhasse, op. cit.



Compte tenu de ces chiffres, la courbe comparative des crédits d'information se présente comme suit :

	1970	1971	1972
Budg. gén.	259	277	298
Information	236	257	287
	23	20	11

53. La disparité entre le développement du budget général et celui des crédits d'information se résorbe donc et sera probablement réduite encore davantage en 1972.

Cela prouve que depuis la conférence au sommet de La Haye en décembre 1969, la Communauté est effectivement entrée dans une conjoncture politique plus favorable.

54. Il va de soi que l'intention de votre rapporteur, en procédant à cette analyse, n'a pas été de l'ériger en norme de ce que devrait être le niveau des crédits d'information. On ne peut pas dire, par exemple, qu'il serait suffisamment tenu compte des responsabilités croissantes de la Communauté si ces crédits passaient, dans le budget de 1972, à

$$\frac{2\,870\,000 \times 298}{287} = 2\,980\,000 \text{ u.c.}$$

55. L'évolution du budget général n'est en effet qu'un point de référence parmi d'autres qui ont nom : les intérêts de politique commerciale de la Communauté, par conséquent, l'équilibre qu'il faut tâcher d'établir entre les crédits d'information intra et extracommunautaire, les conséquences de l'adhésion de nouveaux pays et de la nouvelle conjoncture internationale née des mesures prises par les États-Unis sur le plan monétaire, bref, les impératifs politiques d'une information qui doit être l'expression de la conception politique générale de l'œuvre communautaire.

56. De l'avis de votre commission, il serait faux de ne voir dans le budget d'information des Communautés qu'un instrument destiné à briser les actuelles structures d'information des États membres. Une telle conception ne peut être celle d'une Communauté qui est entrée dans sa phase définitive. De plus les intérêts des États membres et de la Communauté ne sont pas opposés. Au contraire, l'intérêt de la Communauté sert l'intérêt bien compris des États membres, l'intérêt communautaire et l'intérêt national sont des concepts complémentaires. Il en est de même de l'information communautaire et de l'information nationale. L'information communautaire doit rompre les structures de pensée qui ramènent tout à l'État national.

57. On s'attendrait dès lors que les crédits d'information de la Communauté soient quelque peu proportionnés à ceux des États membres.

Quelques exemples (1) suffisent cependant à montrer qu'il n'en est rien.

58. Les crédits budgétaires attribués à la Commission pour couvrir les dépenses opérationnelles d'information, de vulgarisation et de participation à des manifestations publiques (poste 1022 du budget) s'élèvent pour 1971 à 2 572 400 u.c. La direction générale de la presse et de l'information et le groupe des porte-parole de la Commission européenne disposent de 215 fonctionnaires et de 71 autres agents, y compris le personnel des bureaux extérieurs.

59. Par contre, en république fédérale d'Allemagne, le budget de 1971 du « Presse und Informationsamt » du gouvernement fédéral s'élève à lui seul à 135 790 400 DM, soit environ 37 100 000 u.c. (2). Ce montant comprend 20 039 200 DM (environ 5 475 000 u.c.) de dépenses de personnel.

Le « Presse und Informationsamt » dispose d'un personnel de 756 fonctionnaires, agents contractuels et ouvriers. A ce chiffre, il faut encore ajouter les 200 agents contractuels et ouvriers de « Internationes », qui travaillent principalement pour l'information à l'étranger.

Il est intéressant de noter la part importante de l'information extérieure dans le budget total du « Presse und Informationsamt » : 69 500 000 DM sur un total de 135 790 400 DM, soit environ 51 %. Les dépenses de la Commission européenne pour l'information à l'extérieur de la Communauté s'élèvent à environ 40 % des crédits disponibles pour l'information.

On retrouve du reste encore des crédits destinés à l'information dans les budgets d'autres ministères fédéraux. Ces crédits peuvent être estimés à 75 000 000 DM, soit environ 20 500 000 u.c.

Enfin la « Bundeszentrale für politische Bildung » dispose d'un budget de 14 600 000 DM, soit environ 4 000 000 u.c.

Aux Pays-Bas, les dépenses globales de toutes les formes d'information peuvent être estimées à environ 99 000 000 de florins, soit environ 27 350 000 u.c. par an, dont 3 900 000 u.c. représentent les dépenses de personnel.

Les dépenses totales du gouvernement britannique en matière d'information sont estimées, pour l'année 1971-1972, à 51 093 000 livres, soit environ 121 600 000 u.c. Ce montant comprend 20 460 000 livres, soit environ 49 000 000 u.c. de dépenses de personnel (3).

(1) Les chiffres cités dans ces exemples ne sont pas parfaitement comparables à ceux du poste 1022 du budget de la Communauté, parce qu'ils reposent en partie sur des estimations et que les dépenses de personnel et autres dépenses administratives sont parfois difficiles à établir. Leur valeur indicative est cependant éloquent.

(2) Source : projet de budget pour 1971.

(3) Source : Estimates 1971-1972, memorandum du Secrétaire au Trésor.

60. Si l'on compare le budget de la Communauté et les budgets opérationnels d'information dans ces 3 pays, il apparaît que le gouvernement fédéral allemand consacre à l'information près de 1 u.c. (0,93 u.c.) par habitant, le gouvernement néerlandais 1,80 u.c. et le gouvernement britannique 1,30 u.c. par habitant. Pour la Communauté, ce montant est de 0,013 u.c., soit 11/3 centime US non fluctuant par an.

Ces comparaisons montrent que la politique d'information de la Communauté a encore bien des progrès à faire.

61. Même comparé à celui d'une grande organisation internationale comme les Nations unies, ce budget accuse un grand retard : le budget d'information des Nations unies pour 1971 s'élève à 9 245 563 dollars, dont environ 5 000 000 de dollars pour les dépenses de personnel.

La « US Information Agency », qui est une agence fédérale, dispose, pour l'exercice 1970, de plus de 181 100 000 de dollars dont environ 95 000 000 de dollars pour les dépenses de personnel (0,53 dollar par habitant).

62. Enfin, quelques chiffres sur les dépenses de publicité des entreprises. Selon « Quid », édition 1971, les budgets publicitaires d'un certain nombre de grandes sociétés américaines étaient les suivants en 1968 ⁽¹⁾ :

- Procter et Gamble FF 1 337 000 000 (US \$ 240 900 000 contre US \$ 90 511 850 en 1957) ;
- General Motors FF 1 060 000 000 (US \$ 190 900 000 contre US \$ 104 066 300 en 1957) ;
- General Foods FF 763 000 000 (US \$ 137 480 000) ;
- Colgate Palmolive FF 604 000 000 (US \$ 108 830 000) ;
- Ford Motor FF 590 000 000 (US \$ 106 300 000 contre US \$ 68 652 181 en 1957).

Selon les mêmes sources, le chiffre d'affaires des principales agences publicitaires en 1969 s'élevait à :

- J. Walter Thompson (USA) FF 3 827 000 000 (US \$ 689 550 000) ;
- Young et Rubicam (USA) FF 2 718 000 000 (US \$ 489 730 000) ;
- Mc Cann Erickson (USA) FF 2 567 000 000 (US \$ 462 520 000) ;
- Dentsu (Japon) FF 2 290 000 000 (US \$ 412 610 000) ;
- Lintas (Grande Bretagne) FF 940 000 000 (US \$ 169 370 000) ;

⁽¹⁾ Les chiffres de référence de 1957 sont empruntés au rapport Schuijt (doc. 89/60, par. 3).

— Havas-Conseil (France) FF 401 000 000 (US \$ 72 250 000) ;

— Publics-Conseil (France) FF 325 000 000 (US \$ 58.560.000).

Les dépenses totales de publicité aux États-Unis sont estimées, suivant les « U.S. Statistical Abstracts », à 19.565.000.000 de dollars.

63. Il n'appartient pas à votre commission politique de donner dans le cadre de ce rapport des indications concrètes sur le montant qu'à son avis devrait atteindre le budget d'information de la Communauté. Votre rapporteur se borne à souligner la déclaration amère d'un vice-président de la Commission européenne ⁽²⁾ :

« Je ne veux pas dire que l'information de la Communauté est bonne, je peux même dire qu'elle est mauvaise, mais je dois ajouter que *la bonne information nécessite un grand budget*. Si nous voulons réussir avec notre Communauté et avec notre démocratie, le budget de l'information devrait être le plus important de tous, mais il manque chez les politiciens tous les éléments pour comprendre ce que l'information signifie pour la démocratie et pour une entreprise comme la nôtre. Les experts financiers limitent le budget. *Si un effort suffisant n'est pas fait et si l'on devait réellement prendre ses responsabilités en tant que Commission, il y a un moment où nous pourrions refuser de développer une politique que nous ne pourrions pas expliquer à ceux qu'elle concerne.* »

« Cela dit, j'ai le sentiment que l'équipe que nous avons, fait de son mieux, mais elle est trop petite. »

Les chiffres cités plus haut illustrent cette déclaration aussi clairement que les manifestations des agriculteurs, en mars 1971, à Bruxelles. Ils les expliquent aussi d'ailleurs.

Si la ville de Bruxelles envisageait de demander à la Communauté la réparation des dommages importants que la manifestation des agriculteurs lui a fait subir, elle devrait (oh, ironie du sort !) diriger son action contre la Commission européenne qui représente en droit la Communauté, et qui devrait, en l'espèce, défendre justement ceux qui ont cette explosion de fureur populaire sur la conscience, à savoir les experts financiers, les représentants permanents et le Conseil de ministres, qui n'est toujours politiquement responsable devant personne !

Conclusions

64. — Ce qui précède montre une fois de plus la grande importance politique du budget d'information de la Communauté.

⁽²⁾ Réponse de M. Mansholt aux critiques formulées par M. Damengo — *Le Figaro*, sur l'information de la Communauté, Paris, 13 mars 1971.

— Au cours de la deuxième moitié de la dernière décennie, le développement du budget de l'information n'est pas allé de pair avec l'extension des tâches de la Communauté.

— Dans le cadre des nouvelles procédures budgétaires de la Communauté, le Parlement européen doit veiller à ce que les crédits d'information soient adaptés aux exigences de la poursuite de la construction de la Communauté.

— Le montant de ces crédits d'information n'est nullement proportionné à celui des États membres et des autorités fédérales des États-Unis. Il est sensiblement plus bas que celui de grandes organisations internationales, nonobstant le fait que la Communauté apparaît de plus en plus comme une unité confédérale ou fédérale.

— Le budget d'information de la Communauté fait apparaître un déplacement de l'information de l'intérieur vers l'extérieur. Selon un accord conclu au début de 1965 entre les exécutifs et le Conseil, le rapport entre les crédits disponibles était fixé à 2/3 contre 1/3. Il est maintenant de 56 % contre 44 %. Votre rapporteur estime que l'expansion — effectivement insuffisante — de l'information à l'extérieur ne doit en aucun cas se faire au détriment des crédits destinés à l'information dans la Communauté, qui accusent déjà un net retard.

III — Les éléments d'une politique efficace de l'information

A — Documentation

65. La base de toute information est une bonne documentation. Le rapport de novembre 1962 ⁽¹⁾ de votre commission insistait déjà pour que se crée un centre de documentation de conception moderne, ouvert au public, disposant de toutes les publications des Communautés, dépouillant les principales publications et capable de répondre à toute demande. Le Conseil d'administration du service commun d'information de l'époque recula devant les frais ⁽²⁾ qu'aurait entraînés une telle création, et promit un certain nombre de mesures, qui — les méthodes classiques étant maintenues — pouvaient apporter une certaine amélioration à la situation.

66. Le besoin d'une documentation rapide, tant pour l'information quotidienne que pour l'information en profondeur, a tellement crû entre temps qu'il exige la création d'un centre de documentation moderne. Il paraît que la Commission européenne prépare actuellement des propositions concrètes. Cependant, le matériel à traiter

est si vaste que, suivant des communications du représentant de la Commission européenne, un tel centre ne pourra être opérationnel avant 10 ans. Cela signifie qu'il faudrait encore travailler, pendant des années selon des méthodes vieillies dans ce secteur, fondamental pour l'information mais aussi pour l'ensemble de l'activité de la Communauté. Aussi votre commission insiste-t-elle pour que les propositions concrètes annoncées en ce domaine soient présentées rapidement et déplore-t-elle qu'il ait fallu attendre si longtemps avant que l'on ne s'occupe sérieusement de cette affaire.

Cela est d'autant plus vrai que les États et même des groupes d'intérêt, tels que des organisations d'agriculteurs, passent de plus en plus au traitement électronique des données. Si la Commission néglige de créer un tel système, elle risque de voir ses informations, tant celles qu'elle reçoit que celles qu'elle dispense, accuser un retard toujours croissant sur celles des États membres et de ses partenaires de négociations et d'entretiens.

67. Le traitement électronique des données est aussi important pour un traitement approprié du « feed-back » ou « information en retour » ⁽³⁾.

Il est fréquemment soutenu qu'il serait impossible de traiter électroniquement la documentation politique. Il convient de souligner à ce propos le très intéressant projet expérimental de traitement électronique de la documentation politique en cours depuis quatre ans et demi « Presse und Informationsamt » du gouvernement fédéral allemand. Ce projet comprend trois systèmes d'ordinateurs :

- un système de fourniture d'informations,
- un « Message-Switching-System », qui permet par exemple par une simple pression sur un bouton, de mettre à la disposition des collaborateurs intéressés les informations des agences,
- un système de traitement des tâches administratives.

Le 1^{er} septembre 1971, le centre autonome d'ordinateurs du « Presse und Informationsamt » est entré officiellement en service. Dans trois ans et demi il pourra être utilisé par le gouvernement fédéral, le Bundestag allemand et l'information en général.

B — Information générale et relations publiques

68. On a déjà dit que la notion d'information générale couvre un certain nombre de tâches d'information sans lien direct avec l'actualité. Certaines de ces tâches peuvent, voire doivent,

⁽¹⁾ Rapport Schuijt, doc. 103/62, par. 6, 7, 20-22.

⁽²⁾ Estimés, en 1962, à 3 000 000 de francs belges par an, non comprises les dépenses relatives aux immeubles, au matériel et au fonctionnement courant (Rapport Schuijt, doc. 103/62, Annexe I, chapitre II).

⁽³⁾ Cf. les paragraphes 153 à 161.

être accomplies directement par la Communauté même ; d'autres, au contraire, exigent une étroite collaboration avec les autorités nationales, ou avec des associations privées ou des particuliers.

Ces formes d'information ont pour objet de donner à la population européenne une connaissance générale élémentaire de l'édification de notre continent et des problèmes européens, qui lui permette de se former un jugement sur l'actualité européenne. L'information générale ainsi comprise conditionne, outre l'apparition d'une opinion publique européenne et l'avenir de la démocratie parlementaire dans la Communauté, la poursuite de la politique d'unification européenne.

69. L'information générale ne saurait donc être dissociée de l'établissement de relations publiques, qui tend à intéresser directement le public à la construction de l'Europe, en créant à la fois la volonté nécessaire et une image de la Communauté — visant à l'identification des personnes avec la Communauté et ses objectifs, c'est-à-dire à faire naître un sentiment d'appartenance à la Communauté — et une communication, une communauté de pensée et d'action entre les institutions des Communautés et les citoyens. Cette conception des relations publiques couvre toutes les techniques qui tendent à créer les conditions d'une libre acceptation de l'autorité.

Votre rapporteur souligne expressément qu'il ne faut pas ici confondre les « relations publiques avec des actions de propagande — ou de publicité, telles qu'elles sont conçues par certains bureaux privés de relations publiques. On peut, au demeurant évidemment se demander si la location d'un temps d'émission ou de colonnes dans la presse écrite, pour prendre un exemple, doit a priori être exclue. Des cas tangents peuvent donc survenir.

Les relations publiques sont donc un complément autonome de l'activité générale d'information. Il est clair qu'elles méritent toutes deux la plus grande attention de la Commission européenne et du Parlement européen, faute de quoi les Communautés se mouvraient exclusivement dans la sphère inter-gouvernementale et finiraient par parler une langue que seul un petit groupe d'initiés pourrait comprendre, un « volapük » de « technocrates apatrides », et non un langage humain.

Il est d'autant plus surprenant dès lors que la Communauté européenne n'ait pas encore développé de vues sur les relations publiques.

a. Vulgarisation

70. La première tâche qui incombe à l'information générale est la vulgarisation, la simple présentation de la Communauté, de ses problèmes et des choix politiques devant lesquels elle se

trouve placée, de façon à les rendre compréhensibles pour un non-initié.

71. La pénurie de brochures générales de vulgarisation est frappante. En désespoir de cause, un des bureaux d'information des Communautés distribue la brochure de vulgarisation, au demeurant excellente, du Conseil de l'Europe ! Votre rapporteur tient à signaler au passage que si cette méthode ne contribue certes pas à dissiper la confusion qui persiste entre la Communauté et le Conseil de l'Europe, elle est cependant méritoire, car l'unique autre solution pour ce bureau aurait été de ne rien faire.

72. La Commission européenne a bien édité un certain nombre de brochures et de dépliants sur divers aspects de sa politique. L'intérêt de ces brochures, qui rendent compréhensibles des formes de politique communautaire parfois hérissées de détails techniques, est évident. Sous ce rapport, ces brochures sont utiles aussi pour l'information de milieux déterminés.

Le choix des sujets traités par ces brochures est généralement déterminé par l'évolution de l'actualité communautaire. Cette dernière notion est évidemment très relative, eu égard au temps assez long que demande l'édition de ce genre de brochures.

Dès lors, les brochures d'information peuvent difficilement servir d'instruments d'accompagnement de politiques communautaires spécialisées. Elles trouvent surtout leur utilité dans la préparation à moyen terme de l'opinion publique — et des milieux intéressés — à la nécessité de certaines formes de politique communautaire ou dans leur explication, lorsqu'elles ont vu le jour.

73. Lorsque l'on considère de plus près la liste, à première vue impressionnante, des brochures et publications⁽¹⁾ de la Commission européenne, l'on doit reconnaître l'activité intellectuelle déployée par les services compétents de la Commission.

Mais un coup d'œil sur les tirages et les réserves disponibles donne l'impression que la Commission a été prise de court par la recrudescence subite, consécutive à la Conférence au sommet de La Haye, de l'intérêt manifesté par le public.

Les tirages sont — actuellement encore, comme on sait — insuffisants pour satisfaire la demande.

74. D'après les sujets traités, il semble que la Commission, peut-être traumatisée par la crise de juin 1965, ait mis l'accent sur l'information

(1) Cf Annexe I.

relative à certains aspects de sa politique. L'information sur les objectifs ultimes de la Communauté passe au second plan, l'on s'attache avant tout à la documentation sur des faits.

Sans vouloir nier les mérites de ces ouvrages, il nous semble que cette tendance révèle de la part de la Commission, un manque de foi en sa mission et une méconnaissance des besoins de l'opinion publique. La modestie avec laquelle s'exprime la conception de l'évolution politique souhaitée par la Communauté traduit-elle peut-être une tendance à céder trop facilement aux pressions des États membres ?

75. Un moyen beaucoup plus souple est constitué par les « magazines » mensuels édités, sous diverses dénominations, dans les quatre langues de la Communauté, par les bureaux d'information des capitales (Europäische Gemeinschaft, 30 jours d'Europe, Comunità Europea, Europese Gemeenschap). Elles paraissent à présent aussi en anglais (European Community) et en espagnol (Comunidad Europea).

Dans cet ordre d'idées, l'on a réalisé récemment une sorte de centralisation des articles écrits pour ces revues. De plus, la Commission tâche qu'au moins un certain nombre d'articles soient publiés dans toutes les éditions.

Par suite de la différence parfois grande des modes de pensée et des motivations des différents pays, ces articles doivent le plus souvent être complètement réécrits avant d'être livrés à la consommation régionale. Souvent aussi, il se produit, dans l'évolution de l'opinion publique des différents pays, une différence de phase » qui rendrait assez problématique l'effet heureux escompté d'une simultanéité totale dans la publication de ces articles. Par conséquent, la coordination des « magazines » doit présenter la souplesse indispensable, et une certaine liberté doit être laissée aux bureaux d'information locaux.

Du reste, leur tirage étant limité, ces brochures et magazines n'ont qu'une influence réduite. Votre commission estime qu'il conviendrait de s'interroger sur l'utilité éventuelle d'une diffusion rationnelle sur une plus grande échelle.

76. D'une façon générale, on peut affirmer que les brochures et les magazines sont un instrument indispensable de la vulgarisation et des relations publiques. Leur rédaction est une tâche que la Commission a, à très juste titre, partiellement décentralisée et pour laquelle elle peut faire appel à des personnes étrangères à ses services.

77. Les moyens de vulgarisation les plus souples et les plus actuels sont les films documentaires et les dessins animés, du moins lorsqu'ils peuvent être utilisés pour illustrer, à la télévision, des émissions d'actualités commentées. Bien que l'on puisse recourir, à cet effet, aux archives cinématographiques de la Commission euro-

péenne, qui possède aussi des films réalisés à l'extérieur, il est clair que le matériel utilisable ne peut être fourni rapidement que si les besoins sont prévus à temps, ce qui suppose que les programmes soient établis en temps utile, à la lumière de l'évolution tant des activités de la Communauté que de l'opinion publique (1).

Ce matériel cinématographique peut évidemment rendre de grands services aussi comme base de discussion avec des groupes de visiteurs ou pour l'organisation de soirées-débats, de week-ends, de colloques, aux « sièges » des Communautés ou ailleurs.

Dans cet ordre d'idées, l'on notera que la Commission européenne espère ouvrir, en 1972, à Bruxelles, un centre d'accueil pour groupes de visiteurs, mais que pour ainsi dire aucun des bureaux d'information situés dans les diverses capitales n'a la possibilité d'utiliser ce matériel dans ses propres locaux (2).

78. Cette situation n'est d'ailleurs pas sans rapport avec la conception que l'on a de la mission de ces bureaux d'information. Ceux-ci peuvent, en effet, être conçus comme des unités d'information — devant, par conséquent, être pourvus de tout le matériel nécessaire et, dès lors, disposer, entre autres, de salles de réunions, d'installations de projection et d'interprétation simultanée (un modèle parfait, à cet égard, est le Bureau d'information de Bonn) — ou comme des centres de stimulation, obligés de recourir à des associations ou institutions extérieures indépendantes, susceptibles d'être utilisées comme supports d'une information européenne en profondeur.

Il est évident que c'est une combinaison des deux formules qui a le plus de chances de permettre une information dynamique et générale.

b. Information de milieux déterminés et développement de l'opinion

79. On peut dire en général qu'au stade actuel, l'activité de la Communauté intéresse directement ou indirectement toutes les catégories de la population. La politique de l'information doit naturellement en tenir compte.

80. En même temps, elle doit cependant saisir toutes les possibilités d'intéresser certaines catégories de la population aux projets et aux règlements communautaires qui les concernent directement.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'information de milieux déterminés ne coïncide

(1) Ici encore apparaît l'importance de l'information en retour (cf. par. 151-161). Dans quelle mesure les services de la Commission européenne étaient-ils préparés aux manifestations paysannes, depuis longtemps prévisibles ?

(2) Tel est, par exemple, le cas des bureaux de Bruxelles, La Haye, Berlin, Londres et Genève.

pas avec l'information sur l'activité de la Communauté dans un secteur donné. C'est ainsi, par exemple, que les travailleurs et les syndicats ne se contentent pas d'une information sur la politique sociale, pas plus que les agriculteurs se contentent d'être informés sur la seule politique agricole.

L'information de milieux déterminés comprend donc une grande part d'information générale ou d'information sur d'autres secteurs de l'activité de la Communauté. Elle peut également être un des instruments les plus efficaces en service des différentes politiques, à condition d'être assez souple et de disposer de moyens suffisants pour s'adapter aux exigences de l'heure.

81. Le développement de l'opinion, qui consiste à encourager la propagation de l'information diffusée et la réflexion, en d'autres termes, à aider à la formation d'une opinion publique européenne vivante et autonome qui, à son tour, peut jouer un rôle fécond dans la vie et la pensée politiques de la Communauté, se situe dans le prolongement logique de l'information de milieux déterminés, comme d'ailleurs de toute information en profondeur. Ce développement consiste à faciliter non seulement l'action des multiplicateurs informés par la Communauté, mais aussi celle des instituts européens, des maisons de l'Europe, des mouvements, des centres de discussion, des universités populaires, des centres d'étude et autres, au moyen de contributions au financement de projets concrets.

En ce sens, le développement de l'opinion fait partie de l'infrastructure démocratique de la Communauté et peut contribuer à la naissance, voulue par les traités européens, d'une « Europe organisée et vivante » (1).

82. De l'avis de votre commission, information de milieux déterminés et développement de l'opinion sont deux tâches extrêmement importantes de la Communauté dans le domaine de l'information en profondeur et des relations publiques. Elles sont capitales pour réussir l'approche transnationale, si nécessaire dans de nombreux secteurs, de problèmes communs et pour pouvoir espérer la compréhension et la collaboration des milieux intéressés.

83. Votre commission a été obligée de constater que la politique budgétaire actuelle de la Commission européenne a provoqué des difficultés dans certains secteurs du développement de l'opinion du fait des importants retards intervenus dans le paiement des contributions financières destinées à ce développement. Des contacts que votre rapporteur a pris avec un certain nombre d'institutions intéressées ont permis d'établir que celles-ci, qui avaient exécuté de bonne foi les

projets approuvés, étaient à présent acculées à la faillite par la politique budgétaire actuelle de la Commission.

L'un des cas les plus éloquentes est celui des maisons de l'Europe en République fédérale dans lesquelles, chaque année, des milliers de multiplicateurs appartenant aux catégories les plus diverses de la population (parlementaires, journalistes, syndicalistes, juristes, dirigeants de partis politiques, enseignants, etc.) approfondissent les problèmes de l'intégration européenne.

Un crédit, qui n'a d'ailleurs pas été augmenté depuis des années, est affecté aux cours et aux cycles d'étude organisés par ces institutions ; il sert au financement des différents projets. Le coût des projets approuvés par la Commission est supporté pour moitié par la « Bundeszentrale für politische Bildung », pour moitié par des contributions des participants et de la Communauté, qui fournit ainsi en quelque sorte un financement d'appoint. On peut donc, d'une manière générale, poser en principe que toute somme engagée par la Communauté en faveur de la formation et de l'information de l'opinion européenne, entraîne l'affectation d'une somme triple ou quadruple, en provenance d'autres fonds, et que le paiement très tardif de cette contribution de la Communauté compromet l'ensemble du financement.

84. De telles situations ont également affecté d'autres organisations, dans tous les pays de la Communauté. Bien que tous les ordres de paiement soient maintenant signés, votre commission insiste pour que la continuité de la politique dans ce domaine, qui est actuellement menacée, soit sauvegardée à l'avenir.

Une difficulté pratique inhérente à la préparation de manifestations dans ce secteur réside dans le long délai qu'elle exige.

En général, pour bien préparer une semaine d'étude, par exemple, il faut entre un an et un an et demi, ce délai comprenant le choix des orateurs et l'élaboration des études préparatoires nécessaires. C'est pourquoi il est nécessaire qu'un tel projet obtienne l'accord de principe de la Commission européenne avant que son budget soit approuvé, ce qui peut naturellement provoquer des difficultés budgétaires et administratives (2).

85. Votre rapporteur a eu l'occasion, lors de ses visites aux Bureaux d'information dans les différentes capitales, de prendre contact avec de nom-

(1) Cf. par. 31 ci-dessus.

(2) Une grande partie de l'information à long terme exige une planification s'étendant sur plusieurs années. Il en est de même d'autres activités d'information, telle la production de films. De même, à l'égard de la coopération avec des organisations qui ont engagé du personnel à cette fin, le système du budget annuel est une menace permanente pour la continuité souhaitable. De l'avis de votre commission, il faut trouver une solution qui permette d'exercer un contrôle strict des dépenses et soit en même temps suffisamment souple. Votre rapporteur estime que cette solution pourrait consister à introduire un budget pluri-annuel pour les crédits d'information et à appliquer d'une manière appropriée le Planning, Programming Budgeting-system (PPBS). Cf. l'annexe II.

breux dirigeants d'organisations et de centres culturels qui ont coopéré — parfois de longues années — avec la Commission européenne.

Les plaintes de ces organisations étaient si semblables que votre rapporteur s'est demandé si la Direction générale de l'Information n'avait pas donné des instructions internes dans ce sens.

86. La Commission ne serait plus disposée à présenter à apporter une contribution financière que dans les cas où le Bureau d'information intéressé ou la Direction générale de la Presse et de l'Information participent activement aux projets proposés, notamment par des exposés.

De plus, une contribution financière ne pourrait en principe être accordée que si la demande indique déjà

- non seulement la nature du projet, le nom et la qualité des organisateurs et une estimation des dépenses,
- mais également la liste complète des auteurs d'exposés, les noms et la qualité des participants (!) et le budget définitif du projet.

87. Il est clair que certaines dispositions de telles instructions — si celles-ci devaient exister — interdiraient pratiquement toute action d'information décentralisée, réduiraient techniquement à néant les possibilités de développer l'opinion, les limitant considérablement en principe.

Les différents projets doivent en effet être organisés entre un an et un an et demi à l'avance, mais ils ne peuvent être définitivement arrêtés que six à huit semaines à l'avance, lorsque le programme et les convocations sont envoyés. La liste définitive des participants n'est donc connue que quelques jours à l'avance. Quiconque a organisé de telles rencontres sait combien il est fréquent que des orateurs, des professeurs et surtout des participants se retirent et que les différents postes budgétaires subissent des modifications par suite de circonstances extérieures. De telles instructions pourraient placer les intéressés dans des situations impossibles, dans lesquelles ils pourraient être tentés de présenter, disons, une page d'annuaire téléphonique en guise de liste de participants ou de se livrer — sur la base des listes réelles et d'autres données — à un jeu de roulette financière dans l'espoir que la Commission tiendra sa promesse. Du point de vue financier, le plus sûr pour ces organisateurs serait de ne pas prendre de risques et de mettre fin à leurs activités.

88. En fait, votre rapporteur a l'impression que l'on s'est efforcé à un certain moment de remplacer le contrôle financier a posteriori par un contrôle préalable, et que l'on a entravé simultanément — le développement de l'opinion en

subordonnant les contributions à de nouvelles conditions. Quel que soit le désir de votre rapporteur et de la commission politique d'insister pour que l'on institue un contrôle financier approfondi et sans faille de toutes les dépenses en général et de cette sorte de dépenses en particulier, il estime néanmoins qu'en l'espèce, ce contrôle solide doit s'effectuer a posteriori, si l'on ne veut pas rendre toute action impossible dans ce secteur précieux et indispensable de la politique d'information.

89. Un autre exemple a trait aux contributions financières versées à des organismes en France. Comme conséquence de cette même politique, les contributions — approuvées par la Commission — ne furent payées qu'avec un retard très important, de sorte que les collaborateurs intéressés de ces organismes ne reçurent pas de salaire pendant des mois et ne savaient même pas si la coopération serait poursuivie. Ces organismes en étaient arrivés au point de se demander s'ils devaient conserver ou renvoyer leur personnel. En fait, les dispositions légales en matière de préavis les obligeraient à le faire dès le 1^{er} novembre. Cependant, si la coopération devait se poursuivre après le 1^{er} janvier, ils risqueraient de ne plus avoir de personnel.

Là encore la nécessité de garantir la continuité de la politique d'information s'imposait.

90. Votre rapporteur a voulu se limiter à deux sortes de difficultés qui sont apparues avec une belle régularité. Il fallait trouver une solution à ces problèmes, car une telle situation est préjudiciable à la réputation de la Communauté et aurait inmanquablement pour effet que des organismes sérieux refuseraient de coopérer avec elle.

C'est pourquoi votre rapporteur a demandé au membre compétent de la Commission si les instructions précitées relatives aux contributions financières existaient effectivement et dans quelle mesure le retard dans le paiement de contributions financières pour des services prestés est imputable à des difficultés administratives ou à un choix politique. Votre rapporteur s'est enquis de la position de la Commission européenne en la matière et des garanties qui pourraient assurer la continuité des services fournis par ces organismes.

91. Dans sa réponse⁽¹⁾, le commissaire compétent a fait savoir qu'il s'agissait d'un *choix politique* : la Commission Malfatti, écrit le commissaire, « au lendemain de sa mise en place (...) s'est attachée à réorienter sa politique d'information ». « L'objectif essentiel » était « l'information, au sens strict du terme, sur les activités des Communautés ». En conséquence, la Commission européenne avait décidé

(1) Cette correspondance fait l'objet de l'annexe III du présent rapport.

- « de réduire les crédits concernés d'environ un tiers pour l'exercice 1971, une révision plus profonde devant être réalisée en 1972 »⁽¹⁾ ;
- « que désormais des contributions financières ne seraient plus accordées que pour des actions concrètes et précises s'intégrant dans le cadre du programme d'information adopté par la Commission et non pour des subventions de fonctionnement ».

Selon le commissaire compétent, les retards mentionnés par votre rapporteur résultaient de « l'examen minutieux des demandes d'aide présentées ». M. Borschette ajoutait : « l'expérience prouve que, dans l'ensemble, l'adaptation s'est faite sans difficultés majeures ».

92. Votre commission a grandement apprécié cette réponse claire de la Commission européenne, qui cependant l'a laissée perplexe.

En effet, comment concilier cette réponse avec la position de l'exécutif⁽²⁾ selon laquelle « à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté, l'objectif de la politique d'information est de faire connaître les orientations et décisions prises, de faire comprendre, accepter et soutenir le processus d'intégration de l'Europe » ?

Comment trouver cette compréhension, cette acceptation et ce soutien au moyen d'une information, uniquement concrète, sur les activités de la Communauté, et par conséquent sans information en profondeur ni développement de l'opinion ?

Comment parvenir ainsi à la formation de l'opinion publique européenne, essentielle pour le développement démocratique de la Communauté ?

Que serait-il advenu de sa tâche politique essentielle, la formation d'une opinion publique vivante, et donc autonome ?

Comment était-il techniquement possible — compte tenu des délais de préparation nécessaires — aux organisations intéressées de se préparer aux thèmes qui seront indiqués, tard dans l'année, dans le programme d'information de la Commission européenne ?

La Commission européenne a-t-elle vraiment pensé pouvoir conserver ainsi la faveur unique dont elle bénéficie encore auprès de la population européenne ?

Comment expliquer, d'autre part, dans la perspective de la réduction envisagée des crédits destinés à des actions d'information décentrali-

sées, le passage suivant du programme d'information pour 1971⁽³⁾ :

« D'une façon générale, la Commission s'efforcera de *décentraliser au maximum* son action d'information, de façon à l'adapter aux conditions particulières des différents pays, milieux et régions.

D'autre part, l'action directe auprès des organisations syndicales, des milieux agricoles, de la jeunesse, des éducateurs et de l'université continuera à être complétée par une coopération sélective avec des organisations et associations susceptibles de jouer un rôle de multiplicateurs d'information. Cette coopération se fera sous forme de contributions programmées et contrôlées, conformément au programme approuvé par la Commission ».

Ce principe de décentralisation et la liberté que la formule de « coopération sélective » laisse en principe aux organisations en cause s'accordent mal avec la réduction envisagée des crédits correspondants et la tendance « dirigiste » de la communication de la Commission.

Votre commission constate avec satisfaction qu'une réponse satisfaisante a été donnée aux critiques formulées ci-dessus, dans le programme d'information pour 1972 de la Commission européenne qui, par sa décision du 15 décembre 1971 et une interprétation officielle de la lettre susmentionnée du commissaire compétent⁽⁴⁾, a redressé en principe la situation et mis un terme aux malentendus qui pouvaient encore subsister.

93. Votre rapporteur fait cependant remarquer qu'en dépit de toutes les marques de bonne volonté de la Commission européenne, la question de savoir comment mettre en accord l'octroi de ses contributions financières et les termes qui sont imposés par les autorités nationales n'a toujours pas trouvé de réponse satisfaisante. C'est ainsi, par exemple, qu'en République fédérale, les maisons de l'Europe doivent présenter leurs programmes et leurs demandes de subventions avant la fin de l'année à la « Bundeszentrale für politische Bildung » ; elles devraient donc connaître au plus tard au début de décembre de chaque année les priorités fixées par la Communauté dans son programme annuel d'information. Or, la Commission ne fixe ces priorités qu'au début de chaque année civile, de sorte que les organisations en question ne peuvent en tenir compte au moment d'élaborer leurs plans. Aussi est-il nécessaire que la Commission fixe au moins ces priorités plus tôt qu'elle ne le fait jusqu'à présent. Plus tôt elle le fera, plus grande sera l'incidence du financement au sommet accordé par la Communauté.

(1) Ces réductions n'ont pas eu lieu en 1971. Cependant elles devraient être opérées, selon la communication de M. Borschette, en 1972, dans le cadre de l'élaboration du programme d'information pour l'année 1972.

(2) Programme d'information de la Commission européenne pour 1971, p. 7.

(3) Programme d'information pour 1971 III-B, par. 5.

(4) Cf. annexe III.

94. L'importance de ce débat est encore plus évidente lorsqu'on examine de plus près les différentes actions intéressant des milieux déterminés. D'après son « Programme d'information pour 1971 » (1), la Commission européenne reconnaît une certaine priorité aux organisations syndicales, aux milieux agricoles, à la jeunesse, aux éducateurs et à l'université. Dans ces milieux, ainsi qu'à l'intention des organisations de consommateurs, le Service de Presse et d'Information conduit des actions spéciales d'information.

Cette information se fait au moyen d'un certain nombre de publications spécifiques (2), de « notes rapides » destinées à la presse intéressée, de réunions organisées sur une base nationale ou multinationale aux sièges des institutions, et de nombreuses opérations décentralisées dans les États membres, au financement desquelles contribue la Commission européenne.

Ces actions s'appuient sur des films, des brochures de base, des émissions radiodiffusées et télévisées, des conférences de presse tenues à l'occasion de certaines manifestations importantes.

95. Cependant, les visites aux sièges des institutions et surtout les opérations d'information décentralisées sont la seule manière d'entrer en contact avec la « base » dans un milieu déterminé. C'est aussi le seul moyen d'éviter que le courant d'information et de communication n'atteigne que les « Européens de profession » au sommet des grandes organisations faitières et ne glisse sur le reste des intéressés comme des gouttes d'eau sur un parapluie.

96. C'est pourquoi le règlement des contributions financières de la Commission européenne aux projets d'information et de développement de l'opinion mérite l'attention toute particulière du Parlement européen. Il serait en effet inadmissible que la stratégie d'information de la Communauté soit contrecarrée par une politique administrative et budgétaire inadéquate.

Votre commission fait encore observer que depuis des années, les crédits affectés à cette fin n'ont pas été adaptés en fonction de la dépréciation monétaire, ce qui freine évidemment l'activité dans ce secteur dont l'importance politique est grande, également pour le Parlement.

On remarquera, au reste, que la coopération entre la Commission européenne et le Parlement, qui s'impose avec une telle évidence dans ce domaine, a jusqu'à présent fait défaut.

A cet égard, il serait intéressant de savoir si la Commission européenne envisage de participer, d'accord avec les organes compétents du Par-

lement européen, au financement de projets européens concrets en matière d'information, d'étude et de développement de l'opinion, conçus par des centres d'études de partis politiques représentés au Parlement européen.

Une action coordonnée de la Commission européenne et des groupes parlementaires pourrait certainement aider à parvenir à un résultat optimal dans ce secteur.

97. Votre rapporteur n'a pas l'intention de présenter dans ce rapport un tableau détaillé des objectifs à poursuivre et des moyens à mettre en œuvre dans les différents milieux (3). L'importance de l'action du Service de Presse et d'Information dans ce domaine semble suffisamment connue ; de l'avis de votre rapporteur, elle constitue l'un des fondements de la faveur dont la Communauté a pu jusqu'ici bénéficier auprès d'un grand nombre d'intéressés.

98. D'une façon générale, on peut dire que l'information de milieux déterminés doit être dirigée vers les catégories économiquement plus faibles, qui ont moins facilement accès à l'information qui les intéresse et qui n'ont donc pas — comme par exemple les représentants des grandes entreprises — leurs entrées dans les services des institutions européennes.

L'information de milieux déterminés a donc aussi une portée sociale ; en un sens, elle doit rétablir l'équilibre du courant d'information vers les différents milieux, auxquels elle doit donner l'occasion d'entrer en communication avec la Communauté.

99. L'action d'information dans ce domaine s'effectue en partie par l'office central à Bruxelles, en partie par les bureaux installés dans les différentes capitales. Dans les deux cas, elle doit être complétée par des actions décentralisées et des projets de développement de l'opinion, et cela tant pour des raisons d'efficacité que pour éviter la diffusion dans les États membres d'une image trop sommaire de la Communauté. En raison de la grande importance reconnue aux milieux économiquement plus faibles, des services centraux d'information de milieux déterminés ont été créés à cette fin. Les actions décentralisées peuvent précisément empêcher l'apparition d'un trop grand écart entre l'office central de Bruxelles et la base.

Dans ce secteur, les difficultés semblent provenir beaucoup plus d'une pénurie de personnes que d'un manque de ressources, à condition bien entendu que les crédits disponibles soient en temps utile adaptés en fonction de la dépréciation monétaire.

(1) Doc. SEC.(71) 590 final du 2 avril 1971.

(2) Voir annexe I.

(3) Voir, pour plus de détails, le Programme d'information pour 1971, chapitre III A, par. 1-5.

En créant des équipes spécialisées d'information de milieux déterminés⁽¹⁾, la Commission européenne a établi un certain nombre de priorités qui, de l'avis de la commission parlementaire, doivent être maintenues. Au reste, votre commission estime souhaitable que soient prises dès à présent les mesures nécessaires pour fournir aux multiplicateurs, dans les pays candidats, les données qui leur permettront de se faire une idée précise et objective des conséquences et des perspectives de l'entrée de leur pays dans la Communauté européenne.

c. Enseignement

100. La Communauté se trouve, dans le cadre de l'information générale, placée devant une tâche extrêmement importante, qui n'a guère été qu'ébauchée jusqu'ici. Il s'agit de l'information européenne dans les écoles, de la place que l'enseignement touchant les problèmes de l'unification européenne, les institutions européennes et leurs tâches, doit recevoir dans les programmes scolaires des six pays de la Communauté, ou, pour s'exprimer d'une manière plus classique, de la préparation de la jeunesse scolaire à la citoyenneté de l'Europe unie.

101. Il est clair que la Commission européenne se trouve en l'espèce dans une position particulièrement délicate, le secteur de l'enseignement étant précisément considéré, à juste titre d'ailleurs, comme un des bastions de la souveraineté culturelle des États membres, qui doivent préserver la diversité culturelle de l'Europe et le caractère des nations unies en son sein, et leur permettre de se développer.

On pourrait cependant difficilement nier que la Communauté a donné une dimension nouvelle à la vie économique, sociale et politique des États membres, et que les écoles de la Communauté ont, de ce fait, la tâche de préparer la jeunesse aux nouvelles réalités et possibilités de l'Europe.

Il s'agit donc de déceler ou de créer les moyens de débarrasser les structures, nationales, de la science et de l'éducation des entraves qui résultent de la diversité d'orientation des structures de l'enseignement et des diplômes et font obstacle au droit à la liberté d'établissement. D'autre part, le caractère démocratique de notre société moderne va poser des exigences en matière de formation civique des jeunes correspondant à ces nouvelles dimensions socio-économiques et politiques.

102. L'intérêt d'une formation et d'une information européennes dans les écoles est évident :

- en premier lieu, la jeunesse a parfaitement le droit d'apprendre à faire le meilleur usage possible des possibilités que lui offre la Communauté ;
- ensuite, la connaissance générale de la Communauté qu'elle pourrait acquérir à l'école peut également déboucher sur l'activité quotidienne des Communautés ;
- comme tels, l'enseignement de l'intégration européenne et, en l'occurrence, la formation de citoyens européens constituent une condition essentielle de l'application du paragraphe 16 de la déclaration de La Haye, dans lequel les chefs d'État ou de gouvernement ont exprimé l'intention d'associer étroitement la jeunesse à la croissance européenne⁽²⁾ et chargé les Communautés d'y pourvoir. Les chefs d'État et de gouvernement ont ainsi reconnu la nécessité de cette formation et fait entrer cette matière dans le domaine communautaire en mandant expressément la Communauté.

103. Longtemps déjà avant que la décision fût prise de réunir les ministres de l'Éducation des Six, le principe qu'une tâche incombe aux écoles nationales dans ce domaine était admis. La situation n'est cependant satisfaisante dans aucun des six pays ; dans certains cas, elle frise même le grotesque, comme l'aperçu qui suit permettra de s'en rendre compte.

France

104. L'enseignement des problèmes européens fait partie du programme du cycle secondaire ; il entre dans le cadre du cours d'histoire contemporaine. La Communauté y apparaît comme un cadre plus vaste dans lequel le pays a sa place propre. Au demeurant, de nombreux professeurs ne parviennent pas, faute de temps, à faire réellement ces cours. Tout comme dans les autres États membres, le matériel didactique fait cruellement défaut.

Les programmes d'étude recommandent en outre de traiter également des institutions de la Communauté dans le cadre du cours d'éducation civique.

Depuis 1965, il existe, dans le cycle secondaire en France, une section « économie » qui englobe les trois dernières années d'études. Quelque 20 à 25 % des élèves choisissent cette section dont la création a donné le jour à une structure d'accueil pour « l'enseignement européen ».

105. Les services d'information de la Commission européenne et les associations intéressées ont fait ici de l'excellent travail, notamment par leur

(1) Voir par. 94.

(2) Cf. à ce sujet le rapport Hougardy (doc. 232/71).

publication des dossiers « Documentation européenne — Dossiers pédagogiques ». Ces dossiers, rédigés avec l'aide d'un certain nombre d'experts du monde enseignant, offrent un matériel très varié concernant des problèmes européens, et permettent aux enseignants de préparer leurs cours.

Les dossiers, initialement destinés à la France uniquement, furent bientôt publiés dans toutes les langues de la Communauté, en un tirage apparemment fort limité, il est vrai (3 000 à 4 000 exemplaires par langue).

Allemagne

106. La définition des programmes d'études est du ressort des onze Länder. Dans l'optique strictement nationale de ces programmes, la Communauté ne joue qu'un rôle minime. Les enseignants sont au demeurant libres de ne pas traiter de l'Europe ou, au contraire, d'en traiter d'une manière très approfondie, ce qu'ils peuvent faire dans le cadre des cours de sociologie, de formation politique, d'histoire, de géographie, d'économie ou de droit. La Communauté est un des sept sujets qui peuvent être traités en 12^e (un des douze en 13^e), sous la rubrique « Politique étrangère de la République fédérale », « Partage du monde en blocs » ou « Organisations économiques ».

En fait, la Communauté et l'intégration européenne ne sont considérées que comme un des éléments de la politique étrangère nationale, à savoir comme un élément de l'intégration de la République fédérale dans l'alliance occidentale.

Jusqu'à présent, on ne distingue pas ou guère de dimension européenne dans les branches culturelles.

Les livres scolaires sont l'œuvre de particuliers, les Länder en contrôlent l'applicabilité. Jusqu'ici, votre rapporteur n'a trouvé aucune indication qui lui permettrait de dire que l'Europe est prise en considération dans ce contrôle.

107. Il semble étrange que la structure de l'enseignement en République fédérale, qui est pourtant à première vue ouverte aux questions relatives à l'intégration européenne, ait fourni si peu de résultats jusqu'ici, d'autant plus étrange d'ailleurs que cette structure est relativement récente et que les enseignants intéressés ont dû se reconvertir totalement.

Votre rapporteur a l'impression que deux facteurs pourraient être à l'origine de ce phénomène, à savoir une certaine inertie des Länder à l'égard d'un engagement communautaire européen, que peut expliquer leur structure politique, et le manque de bons cours.

108. Il n'est donc pas étonnant que deux initiatives particulièrement intéressantes aient été

prises en République fédérale précisément ; l'une par un groupe d'experts attachés au Bureau d'information de Bonn — elle vise à joindre aux dossiers d'information existants une édition adaptée qui présente le matériel d'une manière plus pratique — l'autre par un groupe d'experts attachés à l'Académie européenne de Berlin — elle a abouti à la publication par les Éditions Ernst Klett de Stuttgart (1) d'un remarquable modèle de cours sur la CEE, composé de textes et de matériel audio-visuel. Cette édition, parue en octobre, fut épuisée en un mois.

109. Votre commission se demande s'il ne serait pas recommandé d'encourager la publication, dans tous les pays de la Communauté, de matériel didactique approprié et immédiatement utilisable.

Italie

110. En Italie, l'intégration européenne fait partie du cours d'histoire, mais presque aucun professeur n'y parvient pratiquement. Il n'y a pas de matériel didactique approprié à côté des dossiers pédagogiques. Les livres utilisés sont contrôlés quant à leur applicabilité par une commission nationale.

On peut se demander dans quelle mesure ce contrôle s'exerce aussi dans une optique européenne. Votre rapporteur a, en effet, trouvé, dans un des livres utilisés, la « perle » suivante : « Il y a trois Communautés européennes : la CECA, la CEE, l'Euratom et le Marché commun ».

En revanche, l'Italie consent un effort important à la formation civique européenne dans les écoles, en dehors du cadre de la Communauté, il est vrai. C'est ainsi qu'au « Concours International de la Journée européenne des Écoles » qui est organisé dans treize pays d'Europe, et auquel participent entre 2 500 000 et 3 000 000 d'écoliers, l'Italie fournit à elle seule quelque 2 000 000 de participants, ce qui s'explique par l'aide énergétique accordée à cette action par le ministère de l'Éducation nationale.

La section italienne de l'Association européenne des enseignants compte plus de 15 000 membres.

Il y a donc incontestablement dans les écoles italiennes un certain idéalisme européen, qui semble peut-être un peu attiédi dans les autres pays. Il n'empêche que l'enseignement en Italie n'offre pas de véritable structure d'accueil à un « enseignement européen ». Les manuels d'histoire et de géographie sont, du point de vue européen, remaniés encore plus lentement que dans d'autres pays. L'enseignement de l'économie se limite aux institutions qui préparent aux carrières

(1) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft — Ein Mediensystem zu Problemen Europäischer Politik.

res commerciales et est en général caractérisé par cette manière « juridique » de penser qui est propre aux Italiens.

En d'autres termes l'« enseignement européen » se borne souvent, dans la mesure où il existe, à une certaine connaissance des institutions.

Belgique

111. La loi prescrit deux heures d'enseignement européen par an, pour le cycle secondaire, dans le cadre du cours d'histoire. Or, faute de préparation des professeurs, même ces deux heures sont très rarement données. Il n'y a pas de matériel didactique ; les « Dossiers pédagogiques » ne fournissent, en effet, que de la matière brute.

L'information européenne trouve en fait sa place dans les programmes de morale laïque et de formation civique, assez largement ouverts aux différentes formes de coopération européenne.

Ce sont cependant les programmes de la section « sciences économiques et sociales » du deuxième cycle de l'enseignement secondaire qui offrent les meilleures structures d'accueil. La situation y est comparable à celle qui existe en France.

On notera, en Belgique, des initiatives locales prises au niveau de l'école primaire, qui se heurtent à de graves difficultés du fait de l'absence de symboles d'identification⁽¹⁾.

Luxembourg

112. Un des manuels qui sont utilisés dans l'enseignement secondaire consacre quelques pages aux Communautés européennes.

Pays-Bas

113. La « Loi Mammouth » qui régleme globalement l'enseignement secondaire, ouvre la possibilité de faire des cours sur l'intégration européenne dans le cadre des leçons de sociologie, de géographie et d'histoire. Ici aussi, le manque de matériel didactique directement utilisable se fait sentir.

Bien qu'aux Pays-Bas aussi les programmes permettent de traiter de problèmes internationaux, économiques et sociaux, l'Europe communautaire n'y trouve que rarement son compte.

Ici comme ailleurs, l'on doit beaucoup aux initiatives privées, notamment celles du CEVNO (Centre de formation européenne pour l'ensei-

gnement néerlandais), qui englobe toutes les organisations d'enseignement et qui s'adresse spécialement aux enseignants, ainsi qu'au Mouvement européen qui s'adresse plus particulièrement aux élèves.

114. Cet aperçu, naturellement très condensé, montre que les problèmes relatifs à l'unification européenne, aux institutions européennes et à leurs tâches n'occupent pas, dans les programmes scolaires des six États membres, la place qui leur revient.

La formation européenne des enseignants et des élèves est assurée par des organismes privés et des initiatives individuelles, dont l'action doit de ce fait être reconnue et soutenue par la Communauté.

Cependant, la plupart des écoles des États membres ignorent encore la réalité européenne et l'information qu'elles donnent sur les réalités et les perspectives de l'Europe communautaire est totalement insuffisante.

Bien qu'il existe dans certains États membres des structures d'accueil pour un « enseignement européen », elles ne concernent dans le meilleur des cas qu'une partie des élèves du secondaire, et ne sont, même dans ce cas, que partiellement utilisées. L'État-nation reste donc le seul cadre de référence des écoles qui ne fournissent dès lors plus les moyens de comprendre le cadre plus large dans lequel le citoyen doit vivre. Faut-il alors s'étonner de voir la génération contestataire succéder à la génération critique sur la scène européenne ?

115. Votre commission estime, au vu de cette situation, que la Communauté doit favoriser la création, dans l'enseignement secondaire, d'un enseignement socio-économique à l'échelle européenne et soutenir, en collaboration avec les comités d'enseignants existants, toutes les initiatives visant à mettre à la disposition des enseignants, outre les dossiers d'information existants, du matériel didactique directement utilisable et des cours types.

Compte tenu des structures d'accueil existantes, il faut, en une première phase, avant tout encourager les publications qui peuvent être utilisées dans l'enseignement secondaire.

116. Parallèlement, la Communauté doit prendre et favoriser les initiatives qui s'imposent pour lancer une campagne générale d'information dans les différents secteurs de l'enseignement. Cette campagne générale d'information doit viser les objectifs suivants :

- susciter chez les professeurs et instituteurs un plus grand intérêt pour l'enseignement des problèmes de l'intégration européenne ;
- permettre aux jeunes d'avoir un aperçu des possibilités qui s'offrent à eux, comme étu-

(1) Cf. les par. 24 et suivants.

dians et comme citoyens, dans le cadre des Communautés.

117. Cette campagne d'information pourrait s'asortir d'un élargissement de l'action du Comité européen de la télévision scolaire, fondé en 1967 à l'initiative de la Commission européenne. Ce comité réunit les services de télévision scolaire des États membres (RTB-BRT pour la Belgique, Bayerischer Rundfunk et Westdeutscher Rundfunk pour l'Allemagne, Télévision scolaire pour la France, RAI-TV pour l'Italie et NOS-NDT pour les Pays-Bas). Il programme, réalise et utilise des émissions destinées à faire connaître l'évolution de la construction communautaire.

Jusqu'ici, cinq émissions ont été produites en commun. Deux autres sont en préparation.

Votre commission juge particulièrement heureuse l'initiative de la Commission européenne de créer ce Comité de la télévision scolaire. La coopération ainsi établie mérite toute notre attention. La Commission européenne devrait cependant s'efforcer de l'étendre davantage encore, en accordant plus d'attention aux écoles, à la formation de la jeunesse, aux enseignants et au rôle des techniques audio-visuelles dans l'enseignement scolaire et post-scolaire.

118. A ce propos, votre commission tient encore à attirer l'attention sur l'intérêt que présentent les cours par correspondance pour atteindre d'autres groupes d'âge de la population. Il serait souhaitable que la Commission européenne pût amener les organisations qui s'occupent de ces cours à collaborer, en créant un Comité européen de l'enseignement par correspondance.

119. Il est clair que les actions définies ci-dessus, qui font surtout appel à la collaboration individuelle de professeurs et d'organisations, ne sont pas suffisantes.

Aussi sont-ce les réunions des ministres de l'Éducation nationale des États membres qui doivent amener la Commission à prendre les initiatives nécessaires en vue d'établir une collaboration organique entre la Commission et les services nationaux compétents.

Cette coopération organique devrait permettre de :

- créer les structures d'accueil nécessaires pour l'enseignement relatif à l'intégration européenne ;
- assurer le contrôle de l'applicabilité des livres scolaires dans une optique européenne ;
- faciliter la préparation de mesures qui permettent à l'enseignement dispensé dans la Communauté de satisfaire aux exigences posées par les traités européens en matière de reconnaissance mutuelle des diplômes,

de liberté d'établissement et de liberté de circulation, sous réserve d'une qualification professionnelle, ainsi qu'à la nécessité d'une formation civique correspondant aux nouvelles dimensions socio-économiques et politiques.

120. Votre commission est consciente du fait que des questions comme l'harmonisation de l'enseignement en Europe sont déjà depuis longtemps débattues dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle ne désire pas se prononcer dans le présent rapport sur la question de savoir si ces problèmes doivent, eux aussi, être traités dans le cadre des Communautés. Votre rapporteur n'est en tout cas pas persuadé que ce soit souhaitable. Personnellement, il trouve que les questions qui concernent l'organisation de l'enseignement devraient rester du ressort exclusif des États membres, ce qui n'empêche que l'enseignement doit, au niveau communautaire, pouvoir offrir les structures d'accueil nécessaires à l'information et à la formation européennes et également satisfaire, à un autre point de vue, aux exigences posées par les traités européens.

Les débats organisés dans le cadre du Conseil de l'Europe et au niveau de la Communauté ne s'excluent donc pas mutuellement, puisqu'ils ont des objectifs qui diffèrent dans leurs principes.

121. Votre commission souscrit très volontiers aux objectifs que le Conseil des ministres de l'Éducation nationale du 16 novembre 1971 a fixés à la coopération des États membres dans le domaine de l'enseignement (1).

122. Se référant au point 4 du communiqué final de la Conférence au sommet tenue à La Haye les 1^{er} et 2 décembre 1969 « où est affirmée la nécessité de sauvegarder en Europe « un foyer exceptionnel de développement, de progrès et de culture », le Conseil constate qu'il faut instituer « une coopération accrue dans le domaine de l'éducation en tant que telle » ... et « qu'une telle action ... ne doit pas être nécessairement limitée aux seuls États membres de la Communauté ».

« L'objectif final étant », pour les ministres de l'Éducation nationale représentant les États membres au sein du Conseil, « en fait, la définition d'un modèle européen de culture en corrélation avec l'intégration européenne ». Il faut d'abord fixer un cadre permettant d'atteindre cet objectif « selon des modalités suffisamment souples pour qu'à la fois les liens nécessaires avec la Communauté soient organisés et toutes les possibilités de coopération opportune avec d'autres États européens restent ouvertes ».

(1) Conseil des Communautés européennes. Communication à la presse du 16 novembre 1971, n° 2257/71 (Presse 111) p. 6.

Un groupe d'experts, auquel la Commission sera associée, devra le plus rapidement possible faire rapport sur les tâches, l'organisation, le fonctionnement et le financement d'un éventuel Centre européen de développement de l'éducation, ainsi que sur les bases juridiques de la coopération prévue en matière d'éducation et les relations avec les Communautés européennes.

La décision du Conseil laisse naturellement au groupe d'experts la liberté de faire des suggestions sur les autres moyens d'établir une coopération active en matière d'éducation nationale.

123. Votre commission estime que cette décision constitue, sur le plan des principes, un pas important par lequel les aspects européens de l'enseignement sont clairement intégrés dans le cadre communautaire. Elle espère également que les résultats pratiques de cette décision ne se feront pas trop attendre, et que les commissions compétentes du Parlement européen seront régulièrement informées des développements en la matière.

124. Cela ne signifie toutefois pas que le problème de l'information européenne dans les écoles soit à présent résolu. Au contraire, la Commission, utilisant les moyens dont elle dispose, doit, en collaboration étroite avec les organisations et comités d'enseignants existants, poursuivre et développer ses actions d'information.

C — Information quotidienne

125. Force est de constater, lorsque l'on considère l'information politique dans la presse, à la radio et à la télévision des pays membres de la Communauté européenne⁽¹⁾, que celle-ci ainsi que la dimension communautaire de notre société n'y trouvent, à première vue, pas la place qu'elles méritent. Les rédactions des journaux s'intéressent principalement à l'État national, auquel elles accordent une priorité quasi absolue. La radio et la télévision ne diffusent pour ainsi dire jamais d'interviews d'hommes politiques communautaires qui ne jouent pas en même temps un rôle dans la politique nationale. L'information sur la politique communautaire est dominée par l'optique nationale : les activités de la Commission européenne et surtout celles du Parlement européen — institutions qui possèdent chacune un service d'information intégré — demeurent à l'arrière-plan, de même qu'après une session du Conseil un correspondant interviewe naturellement « son » ministre.

(¹) Comme nous le verrons par la suite (voir information en retour, par. 153-161), la Communauté ne dispose pas encore des instruments lui permettant de suivre l'information « européenne » à la radio et à la télévision. Pour l'examen de la situation de l'information dans ce secteur, le rapporteur a dû avoir recours à des observations que lui-même et certains de ses interlocuteurs des pays de la Communauté ont pu faire, et à des communications de la Commission européenne.

Les nouvelles en provenance de Bruxelles viennent ainsi fréquemment s'insérer dans l'optique nationale d'information.

126. Il est évident que cette situation insatisfaisante est due moins aux techniques de communication qu'à la structure de la Communauté, dans laquelle le processus de décision reste toujours pour l'essentiel entre les mains du Conseil. La règle du secret que le Conseil s'est lui-même imposée rend les conférences de presse de son Président généralement aussi peu consistantes que ses exposés devant le Parlement européen. Les membres du Conseil tiennent chacun leurs conversations de couloir avec des journalistes de leur pays et dans leur propre langue. Nombreux sont les journalistes d'une autre nationalité qui se trouvent ainsi devant une barrière linguistique qu'il leur est difficile de franchir du fait de l'absence d'interprètes à ces causeries de presse, qui, au surplus, ont souvent lieu à un même moment. Ainsi, les journalistes en sont pratiquement réduits aux déclarations de leurs ministres et aux informations qui leur sont fournies par leurs collègues. Une information intégrée sur les discussions du Conseil fait défaut, sauf quand il s'agit du résultat de négociations, le secrétariat du Conseil faisant à leur sujet des « communications à la presse ». La liberté d'action du groupe des porte-parole de la Commission européenne, qui peuvent assister à certaines parties des sessions du Conseil, se limite évidemment à l'exposé du point de vue de la Commission européenne.

127. Aussi est-il quasiment impossible à un journaliste de rendre complètement compte d'une session du Conseil, cela en raison des difficultés qu'il y a à rassembler à temps les informations données par chaque ministre et à les adapter les unes aux autres. Chaque pays ne voit dès lors généralement que le morceau qui le concerne dans le puzzle communautaire.

128. Aussi votre rapporteur peut-il très bien comprendre que les représentants de la presse accréditée insistent, au cours d'une audience, précisément sur la nécessité d'obtenir une information plus intégrée sur le travail du Conseil de ministres. A ce propos, votre rapporteur rappelle que de nombreuses voix se sont déjà souvent élevées au sein du Parlement européen pour mettre l'accent sur le danger que représente pour la structure démocratique de la Communauté le secret pratiqué par le Conseil, notamment lorsqu'il agit en tant que pouvoir législatif de celle-ci⁽¹⁾.

(¹) Voir notamment les interventions de Mme Strobel, séance du 27 juin 1963, p. 164, et de MM. Furler, séance du 20 octobre 1966, p. 145; Vredeling, 20 octobre 1966, p. 159; Vals, 9 mai 1967, p. 53; Dehousse, 17 octobre, p. 27; Burger, 3 février 1970, p. 75 (les numéros des pages correspondent à ceux du texte français des débats du Parlement européen). MM. Berkhouwer et Westertep, notamment, intervinrent dans le même sens dans leur parlement national. (Commission du budget des Affaires étrangères de la Seconde Chambre des États généraux des Pays-Bas, 23 juin 1966, C 972-C 974).

Les difficultés qu'éprouvent également les informateurs dans leur travail font une fois de plus apparaître le bien-fondé de cette position.

129. Il est évident que le problème de la publicité des débats du Conseil déborde largement la problématique de l'information dans la Communauté. Néanmoins, votre rapporteur estime qu'il y aurait intérêt à examiner dans quelle mesure il serait possible de mettre sur pied une information mieux intégrée sur les activités du Conseil, par exemple en donnant une plus grande latitude au service des porte-parole ou en permettant aux journalistes accrédités de suivre directement les débats du Conseil pour autant que celui-ci ne délibère pas confidentiellement en comité restreint.

130. En outre, dans bien des cas, l'information sur l'évolution dans les autres pays de la Communauté souffre de graves insuffisances. Or, ne devrait-ce pas être une des tâches des moyens de communication de masse que de familiariser les peuples de la Communauté les uns avec les autres ? Souvent, l'on oublie de donner aux problèmes nationaux leur dimension communautaire.

131. Dans certains États membres, tant l'information politique que l'information générale et socio-économique ressemblent dès lors fréquemment au bulletin du temps. Hors des frontières nationales, il n'y a pas de temps ! Or, tout comme le temps dans un pays est déterminé par la situation atmosphérique en dehors de celui-ci, la vie de chacun des États membres est largement déterminée par la situation dans les autres parties de la Communauté. Mais personne n'est mis au courant de celle-ci.

A cet égard, le parallèle avec la formation et l'information scolaires concernant l'Europe est révélateur : ici aussi l'État national est le seul cadre de référence. Ce n'est que dans certains milieux — travailleurs, employeurs, agriculteurs — que l'on trouve une approche transnationale des problèmes de la société. Cette situation est caractéristique du stade actuel de l'intégration européenne, dans lequel les structures politiques ne sont pas adaptées aux exigences de la réalité européenne et les populations n'ont pas encore appris à penser dans une dimension communautaire.

132. Si l'Europe doit un jour parler « d'une seule voix », il faut que la presse y prépare. Aussi les moyens de communication de masse ont-ils pour tâche urgente de veiller à ce que l'Europe trouve une place convenable dans l'information et à ce que tout ne soit pas toujours considéré dans une optique purement nationale.

Votre rapporteur met expressément en garde contre toute tentative d'orienter l'infor-

mation : dans tout pays dont la presse est libre la règle est qu'une information solide se vend toute seule, et que la meilleure politique est l'absence de politique.

133. Le rôle d'information que doit remplir la Communauté à cet égard consiste à faciliter au maximum le travail des responsables de la communication de masse et à leur permettre de suivre de près ces activités.

Pour des raisons historiques, l'exécution de cette tâche est confiée à deux directions générales différentes : le groupe des porte-parole et la Direction générale de la presse et de l'information, relevant respectivement du président et d'un membre de la Commission européenne. Votre rapporteur a déjà exposé pourquoi cette situation est dépassée (1).

a. Le groupe de porte-parole

134. Les porte-parole s'occupent de l'information permanente de la presse accréditée sur les activités de la Commission européenne et sur les positions prises par celle-ci au Conseil ou devant le Parlement européen.

Ils fournissent aussi à la Commission européenne toutes les données lui permettant de réagir à temps aux articles de la presse écrite et aux informations des agences de presse (2).

135. Le groupe de porte-paroles s'acquitte excellemment de cette tâche. C'est un des services qui fonctionnent le mieux de la Communauté. Il a considérablement contribué à la réputation et au rayonnement de l'activité politique et technique de la Commission européenne. Parfaitement informée et documentée — y compris tout ce qui entoure et précède les différents événements, propositions ou décisions — il s'emploie à fournir à la presse écrite, à la radio et à la télévision une information cohérente et non discriminatoire. Ce faisant, il doit répondre à une demande qui varie d'après le pays, la langue et aussi les domaines. Il le fait par diverses voies : conférences de presse hebdomadaires, causeries journalières et autres formes de contact personnel, ainsi que communications écrites (communiqués de presse (IP), notes d'information (P), documentation, etc.).

En outre, il prépare un certain nombre d'actes de presse spécifiques, tels des interviews et des déclarations de membres ou de hauts fonctionnaires de la Commission européenne, des briefings dans les bureaux d'information dans les capitales et des actions se rapportant à des voyages de membres de la Commission et de leur cabinet. Toutes ces activités se font en collabo-

(1) Voir ci-dessus les par. 36 à 45.

(2) Voir également l'information en retour, par. 153-161.

ration étroite avec les services intéressés : la Direction générale X, la Direction générale I et d'autres.

136. A l'intérieur de l'appareil communautaire, le groupe de porte-parole fournit aux bureaux d'information dans les capitales, aux délégations et aux extra-communautaires de la Commission européenne une série d'informations qui se rapportent à l'actualité communautaire, leur permettant ainsi de répondre à des questions émanant de tous les secteurs de l'opinion publique et notamment de la presse. Ce faisant, il accorde une priorité justifiée aux journalistes accrédités et aux correspondants spéciaux à Bruxelles et à Luxembourg.

En outre, le groupe de porte-parole répond chaque année à plus de mille demandes de documentation émanant des bureaux d'information et des délégations de la Communauté.

Les tâches normales du groupe consistent notamment à composer, à l'intention du Président et des membres de la Commission, des dossiers quotidiens sur les communiqués des agences de presse, à examiner quotidiennement la presse écrite, à publier, deux fois par jour, un bulletin d'information comprenant des extraits des principales nouvelles (tirage : 1 500-2 000 exemplaires).

137. Les résultats auxquels le groupe de porte-parole est parvenu montrent les possibilités que renferme une bonne répartition du travail en équipe. Votre commission estime cependant que cette petite équipe (10 fonctionnaires A, 4 B et un certain nombre de C) pourrait fournir un travail beaucoup plus efficace encore si le nombre des fonctionnaires B pouvait être porté à 10. Les membres du groupe sont en effet, pour des raisons évidentes, souvent amenés à travailler hors de Bruxelles ou tout au moins en dehors des bureaux de la Commission, ce qui entrave la diffusion régulière de la documentation, et ce au détriment du service normal à la presse accréditée. Les représentants de celle-ci ont, eux aussi, insisté pour que ce goulet d'étranglement soit supprimé.

b. La Direction générale de la presse et de l'information

138. Selon les renseignements fournis par la Commission européenne, la Direction générale de la presse et de l'information est formellement compétente pour les contacts avec la presse non accréditée. A cette fin, elle est astreinte à une étroite collaboration avec le groupe de porte-parole. Son activité présente un caractère complémentaire :

- rédaction de notes d'information ou de notes de documentation sur les grands sujets que la Commission européenne juge d'une

importance prioritaire. Ces notes sont distribuées à la presse par les bureaux d'information à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté ; elles devraient former la base de toutes les autres publications. Elles sont l'œuvre d'une direction récemment créée qui se compose — comme le groupe des porte-parole — d'équipes spécialisées par sujets.

Votre rapporteur tient à remarquer à ce propos que ces notes ne peuvent en aucun cas rompre l'unité de l'information donnée par la Commission. Il s'est d'autre part, étonné que ces notes ne fussent pas connues des représentants de la presse accréditée. Il est donc nécessaire soit de les limiter à l'usage interne, ce qui semble peu rationnel, soit de les mettre également et simultanément à la disposition de la presse accréditée et de la presse non accréditée. L'intérêt qu'offre pour l'actualité cette « information de cabinet de travail » paraît d'ailleurs limité, ce qui n'empêche qu'elle peut être utile pour la préparation de l'opinion publique et pour l'examen de la suite qui est donnée aux décisions de la Communauté.

- Publication de *bulletins d'information* donnant régulièrement des nouvelles détaillées sur la politique industrielle et la politique agricole. Ces bulletins sont destinés à la presse spécialisée et aux milieux professionnels.
- Depuis peu, les bureaux extérieurs publient — sous des formes et des dénominations très diverses — *des bulletins d'information généraux*, sur l'actualité communautaire considérée dans son ensemble. Ces bulletins trouvent la plus grande partie de leur matière dans les informations internes provenant du groupe de porte-parole ; ils sont adressés à tous les organes de presse. Dans certains pays, il y a plusieurs sortes de ces bulletins d'information qui s'adressent à des secteurs déterminés de la presse spécialisée.

Il est évident, selon votre rapporteur que les bureaux extérieurs doivent veiller à ce que les bulletins d'information généraux ne fassent pas concurrence à la presse accréditée à Bruxelles. C'est là d'ailleurs aussi le vœu des représentants de cette presse. Aussi faut-il en tenir compte afin que ces bulletins soient distribués simultanément à Bruxelles et dans les autres capitales. Là où c'est déjà le cas, la réaction de la presse accréditée à ces bulletins est très favorable. Votre rapporteur ne croit pas qu'ils éliminent les journalistes spécialisés, pourvu que ceux-ci aient la possibilité de prendre connaissance en temps utile de cette source d'information intégrée.

- En Allemagne, notamment, pays qui compte un grand nombre de petits journaux régionaux et locaux, le bureau d'information compose des matrices (« Matern ») complè-

tes avec textes, graphiques et photos, qui peuvent être directement utilisées.

139. La Direction générale de la presse et de l'information essaie de donner, au moyen de ces instruments, une information systématique à la presse régionale, à la presse professionnelle et à la presse spécialisée (feuilles et revues régionales, périodiques et bulletins des organisations professionnelles, des chambres de commerce et de l'industrie, des syndicats, bulletins des différentes branches d'activité industrielle, revues culturelles, revues consacrées aux loisirs, etc.), ainsi qu'à la radio et à la télévision.

Le but de cette action est d'expliquer d'une manière simple et concrète la politique et les décisions de la Communauté, dans la vaste gamme d'organes de presse qui répondent à l'intérêt de lecteurs de milieux très divergents.

140. Comme nous l'avons déjà vu ci-dessus, dans le secteur de la presse parlée et de la presse illustrée aussi, l'information européenne n'occupe qu'une place restreinte à côté des problèmes purement nationaux et des problèmes mondiaux. Il s'agit là manifestement d'une nouvelle rubrique qui n'a pas encore trouvé sa place définitive.

La Communauté est un facteur encore tellement récent dans la vie quotidienne de ses habitants que même les rédactions ont du mal à distinguer à temps l'importance d'initiatives et de décisions déterminées.

C'est pourquoi la Direction générale de la presse et de l'information tente — pour compléter tout à la fois le travail des correspondants de la radio et de la télévision à Bruxelles, l'information des agences de presse et le matériel sonore et visuel des équipes de télévision — d'établir une collaboration entre ses services et ceux qui décident en dernier ressort ce qui est important pour les téléspectateurs et les auditeurs. Cette coopération s'accompagne naturellement d'une information plus intense des organisations de radio et de télévision intéressées. Elle concerne la coproduction de matériel sonore et audiovisuel, l'organisation d'interviews et de réunions de travail régulières.

Sur le plan de la radio, il existe depuis longtemps une collaboration avec les stations des États membres, des pays tiers et en particulier des pays associés.

141. Une initiative de la Commission européenne visant à permettre à un certain nombre de journalistes de la télévision d'effectuer un stage, déclencha de vives protestations de la part de l'Organisation des journalistes européens qui y virent à juste titre un traitement discriminatoire, les stagiaires ayant, en cette qualité, accès à des informations que les autres ne pouvaient obtenir d'autant plus qu'on ne leur avait

pas assez clairement expliqué que ces stages auraient lieu à tour de rôle. Votre rapporteur estime que dans sa forme actuelle, cette expérience n'est pas heureuse bien qu'il puisse comprendre le désir de la Commission européenne de s'assurer la collaboration d'un certain nombre de personnes versées dans la matière. Aussi la Commission ferait-elle bien de revoir cette affaire, en étroite concertation avec les représentants de la presse accréditée, afin de trouver une solution aux difficultés qui ont surgi dans la pratique. Votre rapporteur tient au demeurant à signaler que la manière peu habile dont la Commission européenne a engagé cette affaire n'a pas forcé son admiration.

142. Enfin, la Direction générale de la presse et de l'information a une photothèque dont le matériel est à la disposition des journaux et des illustrés, ainsi que des revues et des brochures éditées par la Communauté.

143. On remarquera, au vu de ce qui précède, combien la collaboration et la coordination des deux services d'information de la Commission européenne s'imposent, et à quel point leurs champs d'activité se recoupent. Le groupe des porte-parole a pour tâche bien définie de préparer le terrain dans le secteur de l'actualité et de placer les informations séparées dans leur contexte. La Direction générale X peut surtout apporter une contribution utile sur le plan de la préparation et de l'examen de la suite qui est donnée aux décisions de la Communauté.

Ces deux fonctions coïncident pour ainsi dire dans les bureaux extérieurs de la Communauté.

Sur certains points, la collaboration entre les deux services semble défectueuse ; c'est notamment le cas pour ce qui concerne les notes de documentation de la Direction générale X. Ces notes ne seraient-elles pas toujours dans la ligne de l'information donnée par le groupe des porte-parole ? Il n'est pas non plus clairement établi si ces deux services ont la même conception de la délimitation mutuelle de leurs tâches. Il semble en tout état de cause évident qu'en raison de leur connaissance des besoins locaux en information, les bureaux d'information sont également appelés à jouer un rôle important dans les relations avec la presse.

144. On peut se demander, lorsque l'on examine de plus près la structure de l'information dans les différents États membres, si un bureau d'information par capitale peut dans tous les cas suffire. Votre rapporteur a eu l'impression qu'il pourrait être utile d'établir dans certains pays une antenne du bureau d'information communautaire dans d'autres grands centres. L'expérience du bureau de Berlin, par exemple, est très positive à cet égard. Votre rapporteur pense notam-

ment que des équipes d'information qui relèveraient des bureaux d'information établis dans les capitales pourraient par exemple être créées dans des villes comme Milan, Florence (auprès de l'université européenne qui doit y être fondée) et Bari pour l'Italie, Lyon pour la France, Hambourg pour la république fédérale d'Allemagne.

Votre commission aimerait connaître l'opinion de la Commission européenne à ce sujet.

145. Cet aperçu des tâches et des activités de la Commission européenne dans le domaine de l'information journalistique serait incomplet si l'on ne parlait pas du travail, digne de louanges, de l'Organisation des journalistes européens, et notamment de sa lutte constante contre les groupes de pression. A cette fin, une commission mixte, composée de représentants du Comité directeur de ladite organisation et de représentants du groupe de porte-parole, examine les demandes individuelles d'accréditation auprès de la Commission européenne. L'accréditation est accordée lorsque le demandeur satisfait aux exigences ci-après :

- 70 % de ses revenus doivent provenir de son travail de journaliste ;
- son rédacteur en chef doit l'avoir désigné par écrit comme correspondant ;
- le journal qu'il représente doit être en vente libre chez les marchands de journaux, ou on doit pouvoir s'y abonner.

Cette collaboration positive de l'Organisation des journalistes européens avec le groupe de porte-parole est sans aucun doute d'un grand intérêt démocratique.

Vers une politique communautaire de radiodiffusion et de télévision ?

146. Les problèmes de l'information quotidienne présentent les mêmes caractéristiques que ceux posés par l'information générale, ce qui est aisément compréhensible. Les Communautés européennes ne constituent pas un État et, depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, les conceptions qu'ont les juristes de sa nature sont extrêmement divergentes. Elles constituent en tout cas un instrument politique, destiné à atteindre des objectifs politiques. Leur image dans l'opinion publique repose sur les principes de l'information par les pouvoirs publics et non sur ceux de la publicité commerciale.

Les Communautés européennes se heurtent ici à une difficulté que les États nationaux ne connaissent pas : toutes les autorités nationales qui informent leur population peuvent fonder leur activité dans ce domaine sur le fait que leur existence en tant que telle est reconnue. Les Communautés ne le peuvent pas, non que leur

existence soit mise en doute, mais parce que l'Europe unie n'est pas encore en place.

La position de départ des Communautés est donc sensiblement différente de celle d'un État national qui peut se borner à exposer sa politique dans des secteurs déterminés et à s'efforcer de la faire comprendre et appuyer.

Les Communautés doivent songer non seulement à expliquer les différents secteurs de la politique d'intégration (par exemple union douanière, politique agricole, harmonisation fiscale) mais aussi à mettre le problème central, à savoir l'unification européenne au premier plan, comme « justification », pourrait-on dire, de leur existence. *Elles doivent, tout en informant, créer leur propre cadre de référence, qui existe depuis longtemps pour les États nationaux.*

147. Tant que la Communauté n'est pas sentie comme une unité politique — et même l'unification politique formelle reste encore un processus dont la durée ne peut être estimée que très approximativement — les Communautés devront s'adresser à des populations habituées à penser en termes nationaux. Leur activité d'information doit tenir compte de la diversité de langues, de mentalités, du « caractère national », des besoins d'information et de la situation politique dans les différents pays. La construction du cadre de référence communautaire doit donc s'effectuer *sur la base des situations locales*, ce qui implique une certaine *décentralisation* de l'activité d'information.

148. De plus, *la structure des moyens d'information est exclusivement nationale*. Il n'existe pas de station de télévision ou de radiodiffusion qui émette, ni de journal qui soit diffusé à l'échelle européenne (une exception toutefois qui confirme la règle : l'« Agence Europe », agence de presse qui fait paraître à Bruxelles et à Luxembourg, dans différentes langues, des communiqués quotidiens ayant pour objet principal la politique européenne. L'Agence Europe est d'ailleurs une entreprise privée purement commerciale).

149. Il serait dès lors tout à fait normal que la Commission européenne s'efforce d'améliorer ses contacts avec les organisations nationales de radiodiffusion et de télévision et de parvenir si possible à une coopération dans le cadre de l'Eurovision. Votre commission estime que la solution optimale consisterait toutefois à créer en fin de compte un « émetteur communautaire », mais elle ne tranche pas la question de savoir si cet émetteur devrait être exploité directement par un organisme de la Communauté, ou s'il serait préférable de lui conférer un statut indépendant de droit public au niveau communautaire.

Pour le moment, il n'est guère vraisemblable qu'un tel projet soit politiquement réalisable : les États membres ont le monopole de

l'attribution des fréquences et — mis à part même le climat politique — l'espace disponible est réduit.

150. Cependant la situation politique peut changer considérablement en quelques années si la Communauté connaît une évolution favorable. C'est pourquoi votre commission estime souhaitable que la Commission européenne crée à bref délai un groupe d'étude chargé d'examiner les aspects politiques, techniques et financiers de la création d'un émetteur européen.

De plus, les techniques évoluent, elles aussi. Dans un délai plus ou moins long, on pourra couvrir, au moyen d'un satellite synchrone, un secteur comme l'Europe occidentale d'émissions de radiodiffusion et de télévision qui pourront être captées partout directement. Les signaux sonores pourront être alors émis dans les différentes langues en même temps que le signal de l'image (par l'intermédiaire de différents canaux).

151. La Commission européenne doit donc suivre très attentivement l'évolution dans le cadre de l'ESRO, d'autant que dans quelques années, une conférence internationale sera consacrée à une nouvelle répartition des fréquences (plan de longueurs d'ondes de Copenhague) et à une répartition de nouvelles longueurs d'ondes (dans l'échelle dite Gigahertz). Il est très important que la Communauté européenne puisse siéger à cette conférence.

152. Le problème de l'enregistrement électronique d'images (vidéo-recording) n'a qu'un lien indirect avec la politique d'information. Actuellement, des systèmes très divers sont en concurrence pour obtenir les meilleures chances sur le marché. Des débouchés réellement gigantesques s'offrent ici à l'industrie.

Du point de vue de la politique d'information, la Communauté devrait s'efforcer d'éviter l'instauration de systèmes nationaux différents comme cela a été le cas pour la télévision en noir et blanc et en couleurs. L'échange d'informations s'en trouverait en effet compliqué, cependant que les cloisonnements nationaux en seraient accentués.

D — *Information en retour*

153. Une politique d'information efficace implique que les institutions de la Communauté prennent connaissance des réactions que leurs mesures provoquent dans l'opinion publique. Les États nationaux attachent une grande importance à cette « rétroinformation » ou information en retour : les bureaux de presse entretiennent des services coûteux pour suivre l'opinion publique ; les mesures politiques sont régulièrement soumises à examen au moyen de sondages d'opinion représentatifs.

154. En ce qui concerne la Communauté, ce secteur semble très peu développé. Certes, la presse est suivie, mais les revues de presse sont assez superficielles et leur valeur d'information est relativement réduite. Les grandes agences de presse (AFP, DPA, etc.) sont suivies régulièrement par le service des porte-parole. Cette rétroinformation est traitée dans des revues de presse séparées. Les informations politiques données par la radio et la télévision des États membres ne sont nullement suivies, ce qui est incompréhensible si l'on considère l'importance de ces moyens d'information.

L'importance relative de la presse écrite est naturellement grande, et même exceptionnellement grande pendant les périodes de vacances, les vacanciers qui se rendent de plus en plus à l'étranger revenant à cette occasion, ne serait-ce déjà qu'en raison des difficultés de langue, à la presse écrite. Cette période est aussi précisément celle où la plupart des correspondants européens prennent un repos bien mérité. Il est incontestable cependant que les émissions d'information et les commentaires des stations de télévision et de radiodiffusion atteignent quotidiennement la plus grande partie de la population.

155. L'ignorance de ce que la télévision et la radiodiffusion disent de la Communauté et de la politique européenne est une erreur des institutions communautaires, qui est nécessairement préjudiciable à la Communauté elle-même. Ne sachant pas ce que l'on dit d'elle, la Communauté ne peut pas contribuer à rendre ces informations plus exactes et plus favorables. Elle ne peut améliorer la façon dont elle est présentée à l'opinion publique. Cette lacune dans l'information en retour l'empêche de juger l'opinion publique d'une manière appropriée.

Il en résulte une tendance — inutile — à l'impopularité, la Communauté ignorant comment agir pour que sa politique rencontre un écho favorable. C'est là un grave inconvénient, également pour l'évolution future (la « démocratisation » de la Communauté).

156. A ce propos, votre rapporteur fait encore remarquer que l'image de la Communauté n'apparaît pas seulement dans les informations proprement dites, mais aussi dans d'autres émissions, comme les émissions culturelles, les shows, les variétés. Ces émissions étant parfois suivies par un très grand nombre de personnes, il est très important pour la Communauté de savoir quelle image y est donnée d'elle.

157. Il est dès lors nécessaire de procéder à une étude plus intensive de la presse européenne (y compris les agences) et de créer un service d'écoute. Ce service aurait pour tâche de suivre les émissions de radiodiffusion et de télévision

dans les États membres, de les étudier et d'en référer continuellement aux institutions communautaires.

Pour des raisons d'efficacité, un tel service devrait être installé à l'un des sièges des Communautés (Bruxelles ou Luxembourg).

Il serait logique qu'une rédaction unique se charge du résumé et de l'étude de la presse écrite et parlée.

158. La création d'un tel service exigerait naturellement des ressources financières considérables et un personnel supplémentaire⁽¹⁾. Cependant, pour apprécier l'utilité et le coût de ce service, il ne faut pas perdre de vue, qu'à long terme, l'absence d'écoute et d'étude régulière des opinions publiées coûtera cher à la Communauté, du point de vue politique.

159. Avant que l'on n'en arrive là, les bureaux d'information situés dans les capitales de la Communauté — ainsi que les bureaux extra-communautaires (et les délégations de la Communauté) — ont un rôle très important à jouer dans le domaine de l'information en retour. Cependant, votre rapporteur souligne qu'ils ne sont pas suffisamment équipés pour cela.

Même après la création d'un service d'écoute, ces bureaux conserveraient un rôle important pour le maintien des contacts avec les autorités et les milieux nationaux.

160. L'intérêt de soumettre les nombreuses données qui seraient ainsi disponibles à un traitement électronique est évident. Ce système permettrait également d'éviter l'ensevelissement sous une véritable avalanche de papier, qui pourrait très sensiblement réduire l'utilité de cette mesure⁽²⁾.

161. *Les sondages d'opinion* constituent un secteur très important de l'information en retour. Votre commission constate que, depuis la résolution que le Parlement européen adopte le 24 novembre 1960, un certain nombre de sondages d'opinion ont été organisés, dont les résultats ont été publiés. De nouvelles enquêtes sont en préparation.

Votre commission espère que l'exécutif étendra ces sondages d'opinion pour en faire un instrument d'emploi régulier et systématique, et lui en présentera régulièrement les résultats complets.

(¹) Le service d'écoute du « Presse- und Informationsamt » du gouvernement fédéral allemand comprend au total environ 30 personnes. Le service d'écoute de la « Deutsche Welle » compte environ 70 collaborateurs, dont 24 agents chargés de l'écoute et traducteurs et 17 rédacteurs. Ce dernier service a toutefois une tâche à l'échelle « mondiale », de sorte qu'un service d'écoute de la Communauté devrait plutôt être du même ordre de grandeur que le « Presse- und Informationsamt ».

(²) Voir à ce sujet les par. 65-67.

E — L'information à l'extérieur de la Communauté

162. Nous avons déjà exposé plus haut⁽³⁾ que précisément le passage de la puissance virtuelle à la puissance effective et, par là, de la responsabilité potentielle à la responsabilité réelle avait modifié fondamentalement les perspectives de la Communauté et remis à l'ordre du jour sa tâche d'information extérieure.

163. La politique d'information extérieure doit, en effet, accompagner un certain nombre de grandes évolutions issues de la naissance effective de la Communauté : l'entrée de nouveaux membres, la constitution d'associations régionales ou de zones préférentielles nouvelles ou le parachèvement de celles qui existent déjà, l'organisation des liens entre la Communauté et le Tiers Monde et — s'y rattachant étroitement — celle des relations avec ses grands partenaires commerciaux et politiques : les États-Unis et le Japon.

Il s'agit ici, de même que dans l'évolution de ses contacts, encore sporadiques, avec les pays d'Europe orientale, d'affaires qui, tant sur le plan politique qu'économique, présentent pour la Communauté un intérêt énorme, voire vital.

164. Même si elle peut espérer que l'entrée de nouveaux membres augmentera son équilibre intérieur, la Communauté demeurera, en effet, même lorsqu'elle comptera dix membres, extrêmement tributaire de ses relations économiques extérieures.

Aussi la caractéristique des années prochaines sera-t-elle la recherche, par la Communauté, de la place qu'elle doit occuper dans le monde, non seulement du point de vue commercial, mais aussi sur le plan politique. En d'autres mots, la Communauté devra, dans les années à venir, non seulement servir ses propres intérêts, mais aussi et surtout concrétiser sa contribution à la stabilisation de la vie internationale, condition de la paix et de la prospérité mondiales.

Ses possibilités et son style sont déterminés, à cet égard, par le fait qu'elle ne possède pas de force militaire et que, sur le plan politique, elle est encore dans l'enfance. En outre, sa position de plus grande puissance commerciale du monde ne résulte pas de sa force économique, mais de sa structure économique, qui la fait, plus que les autres grandes unités économiques, dépendre du monde extérieur.

Il va de soi aussi que la Communauté doit appliquer, dans la vie internationale, les principes mêmes sur lesquels se fonde le processus de sa propre intégration : liberté et égalité des droits des partenaires.

(³) Cf. par. 3 à 7 du présent rapport.

De ce fait, le succès de sa politique extérieure dépend, plus encore que dans le cas des grandes puissances, de la façon dont elle est comprise par les observateurs extérieurs.

165. Tout cela montre l'importance de l'information extérieure. La commission politique estime que celle-ci mérite autant d'attention que l'information intérieure.

Dans le domaine de l'information extérieure aussi, la Communauté doit faire face aux problèmes de l'information relative à l'actualité, de l'information centralisée et décentralisée, de l'information adaptée aux besoins locaux. Dans ce domaine aussi, elle doit réfléchir à son message, c'est-à-dire à ce qu'elle a à offrir aux autres, et à la façon dont elle peut susciter la compréhension pour sa genèse, ses difficultés, leurs solutions, ses décisions et sa politique.

166. Mais l'information extérieure de la Communauté doit tendre avant tout à créer les conditions d'un échange spirituel normal, exempt de malentendus inutiles. Deux mille ans d'histoire européenne nous ont, en effet, appris que les guerres et les conflits armés naissent rarement de la seule agressivité.

167. Les voies et les moyens de la politique d'information extérieure, devront faire l'objet d'un rapport spécial ; il serait souhaitable que, dans la mesure du possible, celui-ci contribuât aussi à une meilleure approche budgétaire de ces problèmes.

Votre commission estime qu'il sera très difficile à l'exécutif, pendant les quelques mois dont il dispose encore avant l'entrée de nouveaux membres dans la Communauté et le renouvellement complet de la Commission européenne, de définir une politique extérieure de l'information conçue, comme il se doit, dans l'optique de la Communauté élargie.

Le programme d'information de la Commission européenne pour 1972, impulsion modeste, sans doute, mais précieuse, pourra fournir une base de départ à cette entreprise. Votre commission n'a malheureusement pu en prendre connaissance qu'après la rédaction du présent rapport.

IV — La réorganisation de la direction générale de la presse et de l'information

168. Les rapports entre la Commission européenne et le Parlement européen sont de nature essentiellement politique : la Commission est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de sa politique ; l'organisation de ses services n'intéresse le Parlement que dans la mesure où elle est en relation avec la politique de l'exécutif.

169. Aussi votre commission regretterait-elle que ses remarques concernant la réorganisation des services de l'information pussent amener l'exécutif à ne plus rien changer à l'avenir à des structures d'organisation existantes, de crainte de difficultés avec le Parlement européen. Une telle attitude conduirait à un immobilisme administratif qui ne serait à aucun égard bénéfique à la Communauté, pas plus qu'il ne serait compatible avec les responsabilités de la Commission européenne.

Cela n'empêche que cette réorganisation appelle quand même certaines remarques.

170. Le 5 mai 1971, la Commission européenne décida de réorganiser ⁽¹⁾ la Direction générale de la presse et de l'information.

Cette réorganisation est notamment caractérisée par la création d'une Direction de l'information (Direction A), qui regroupe un certain nombre de services spécialisés et comprend un nouveau « groupe de l'Information économique et sociale » qui relève directement du directeur.

171. La définition des tâches permet d'assurer une information convenable des différents milieux. On peut cependant se demander si des services spécialisés qui existaient déjà et qui fonctionnaient bien ne se trouvent pas trop affaiblis par des transferts de personnel au nouveau groupe de l'Information économique et sociale qui relève directement du directeur et dont la tâche consiste plus particulièrement à établir des notes d'information à l'usage de la presse non accréditée, de la radio et de la télévision, et à faire des conférences pour les nombreux groupes de visiteurs.

172. Votre rapporteur s'est déjà interrogé ci-dessus sur l'opportunité de cette formule, eu égard notamment à la nécessité d'assurer une coordination convenable entre les informations fournies par ce groupe et celles données par le groupe du porte-parole, et de garantir une priorité raisonnable à la presse accréditée.

173. Votre commission aimerait aussi qu'on lui précise quels sont les services de la Direction générale X qui s'occupent des relations avec les attachés de presse des missions diplomatiques de pays tiers accrédités auprès de la Communauté. Cette tâche a-t-elle été transférée à une autre direction générale ?

174. Pour autant que la réorganisation se manifeste dans le nouvel organigramme, votre commission a l'impression que ce sont précisément les effectifs des divisions importantes pour l'information en profondeur qui ont été affaiblis au

(1) Cf. l'annexe IV.

profit du groupe qui, au sein de la nouvelle direction de l'Information, s'occupe principalement de l'information sur des problèmes d'actualité. C'est ainsi par exemple que la division qui s'occupe de la jeunesse et des affaires universitaires, division à laquelle votre commission a même consacré un rapport, a sérieusement été amputée.

175. Aussi votre commission invite-t-elle la Commission européenne à soumettre encore une fois la question des effectifs des services chargés de l'information de milieux déterminés à un examen approfondi à la lumière des priorités et des accents que l'on peut dégager du présent rapport, et à demander, le cas échéant, que ces effectifs soient renforcés.

176. Enfin, votre commission voudrait encore attirer l'attention sur une situation qui, à première vue, lui paraît absurde. Aux termes de la réorganisation, les deux divisions « Jeunesse-Education des adultes et Affaires universitaires » et « Information syndicale » relèvent directement du Directeur général. En revanche, les organes de l'unité de décision du « Planning, Programming and Budgeting System » (PPBS) ⁽¹⁾ ont été scindés en trois cellules administratives qui ont été respectivement rattachées au Directeur général et aux deux directions. C'est ainsi que les fonctions du « Planning » du PPBS sont assumées par la direction de l'Information, celles du « Programming » par la direction des Moyens de l'information, cependant que le directeur général est chargé du seul « Budgeting Control », c'est-à-dire du contrôle des dépenses et des réalisations.

177. Il est évident que le Directeur général se voit ainsi surchargé de responsabilités directes qui relèvent normalement d'un directeur et d'autre part privé de responsabilité ; cette manière de procéder est d'ailleurs aussi injustifiable d'un point de vue fonctionnel. C'est presque une recette classique pour rendre la gestion la plus lourde possible et pour compliquer à souhait la prise de décisions, et cela dans un secteur que tout prédispose à une politique souple, dynamique et efficace.

178. Il est notoirement de saine organisation et de bonne gestion que les responsabilités dans un

service soient clairement fixées ; cela vaut particulièrement aussi pour un secteur aussi sensible que l'information.

D'autre part, d'après nos informations, l'expérience des organisations qui ont adopté et mis en pratique la technique du PPBS montre que les trois cellules (Planning, Programming et Budgeting Control) constituent une unité intégrée, qui doit être directement rattachée à l'échelon le plus élevé du service administratif en question.

179. C'est pourquoi votre commission suggère à l'exécutif de modifier l'organisation actuelle de manière que le Directeur général se trouve déchargé de la direction directe des équipes d'information qui s'occupent de la jeunesse et de l'éducation des adultes, d'une part, et de l'information syndicale, d'autre part. En outre, votre commission estime que les trois cellules « Planning », « Programming » et « Budgeting » du PPBS devraient relever directement du Directeur général.

Il est en effet absolument nécessaire que leurs tâches se trouvent coordonnées, par un seul et unique fonctionnaire responsable, au niveau duquel les décisions doivent être prises.

Dans cet ordre d'idées, il serait logique d'adopter une construction qui serait caractérisée par :

- 1) la création d'une troisième direction « Éducation, enseignement et jeunesse », une telle direction cadrerait d'ailleurs parfaitement avec les idées contenues dans le rapport de M. Hougardy sur la politique de la jeunesse et de l'éducation dans le cadre des Communautés européennes ⁽²⁾ ;
- 2) la mise à la disposition du Directeur général d'une sorte de « secrétariat général » qui serait notamment chargé de l'application du « Planning, Programming and Budgeting System » et des relations avec les bureaux de presse et d'information de la Communauté.

Cela permettrait de donner à la Direction générale de la presse et de l'information une structure normale et fonctionnelle délimitant clairement les responsabilités.

⁽¹⁾ Cf. les annexes II et IV.

⁽²⁾ Cf. doc. 232/71.

Publications de la Commission européenne

Publications non périodiques

Titre	Année de parution	Langues	Tirages
Le financement de la politique agricole commune	1969	D-F-N-I-E	15 000
Le Centre commun de recherche de la CEE (pochette photos légendées)	1970	D-F-N-I-E	27 000
La Communauté face à la recherche et la technologie	1969	D-F-N-I-E	49 000
La CEE élabore une politique commune de la recherche scientifique et technique	1970	D-F-N-I-E	19 500
Convention de Yaoundé 1969 (texte officiel)	1969	D-F-N-I-E	27 000
FED.	1968	D-F-N-I-E	70 000
Le commerce extérieur de la CEE (1958-1967)	1969	D-F-N-I-E	30 000
La Communauté en 1970	1970	F-N	34 000
L'Europe judiciaire	1970	F	10 000
L'aide européenne au développement	1970	F	50 000
Gemeinsamer Arbeitsmarkt in der EWG	1969	D	52 700
Die deutsche Wirtschaft und die EWG	1970	D	25 000
Was bringt uns die EWG ?	1970	D	150 000
Europa ist für alle da	1970	D	25 000
Perché le Comunità europea ?	1969	I	125 000
Europese data	1971	N	7 000
Uniting Europe	1971	E	30 000
The Common Market and the common man	1971	E	30 000
The Facts	1971	E	90 000
Europe tomorrow (dépliant)	1970	E	240 000
Memento de la Communauté européenne	1970	F	32 000
Traité de Rome	1969	F	5 000
L'économie française dans le Marché commun	1968	F	10 000

Projets en cours de réalisation d'ici fin 1971

Réédition « Comment fonctionnent les Institutions ? » (5 langues)
 Brochure de base (4 langues)
 Dépliant « La Communauté en chiffres » (5 langues)
 Brochure « L'Europe judiciaire » (en langue italienne)
 Brochure « Le Marché commun de l'emploi » (4 langues)
 Brochure « L'aide européenne au développement » (4 langues)
 Nouvelle pochette cartographique (à paraître toutefois en 1972)

Publications périodiques

	Tirages
Dossier mensuel belge	1 300 F et 1 300 N
Magazines « La Communauté Européenne »	
Néerlandais	20 000
Allemand	25 000
Italien	40 000
Français	25 000
Anglais (Londres)	35 000
Anglais (Washington)	36 000
Espagnol	15 000
Turc	3 000
Grec	3 000
Notiziario (Bureau Rome)	2 400
Nouvelles universitaires (Bureau Paris)	7 000
Communauté europ. « Informations » (Bureau Paris)	1 850
Integration (Bureau Bonn)	4 000
Documentation européenne (3 séries: syndicale, agricole, universitaire)	42 000
Dossiers pédagogiques	6 000

Processus de gestion du « Planning, Programming and Budgeting System » (PPBS)

- Le *Programming* établit la relation qui lie l'objectif à atteindre, l'action à mettre en œuvre et le coût de celle-ci. Il garantit au preneur de décision la cohérence de ce qu'il décide, ainsi que la comptabilité des actions décidées avec les ressources actuelles et futures. Cette cohérence et cette comptabilité apparaissent dans le *programme multiannuel* (présentation de l'ensemble des programmes classés dans une structure appropriée avec une perspective de temps suffisante).
- Le *Planning* est le support analytique du programming qui permet au preneur de décision de disposer d'un éventail d'actions possibles. Il procède à l'analyse des besoins, de leur évolution, des divers objectifs et des actions possibles. C'est l'opération systématique et continue de remise en cause et d'analyse des programmes, afin d'assurer une efficacité toujours plus grande de la totalité des actions entreprises ou à entreprendre et de l'affectation des moyens.
- Le *Budgeting* consiste à élaborer dans tous ses détails le budget de l'année. Étant la première tranche du programme multiannuel, ce budget devient un véritable plan d'action qui précise qui est responsable de faire quoi et avec quels moyens. Ainsi conçu, le budget est dirigé vers l'avenir : il indique ce qui est mis en œuvre immédiatement pour réaliser à terme les différents objectifs.
- Le *Contrôle régulateur* s'opère systématiquement et continuellement durant l'exécution du budget. Il doit, sans délai, faire apparaître les écarts, en déterminer les causes réelles et provoquer les actions correctrices nécessaires.

**Échange de lettres entre M. Schuijt, rapporteur et
M. Borschette, membre de la Commission des Communautés européennes**

Luxembourg, le 19 octobre 1971

Monsieur le Commissaire,

A l'occasion de mes visites aux bureaux extérieurs j'ai pu rencontrer un grand nombre de responsables d'organisations et centres culturels qui — parfois depuis de longues années — ont coopéré avec la Commission.

Les doléances de ces organisations ayant un caractère assez stéréotype, je me demande s'il n'existe pas une instruction interne au service d'information concernant l'attitude à prendre à leur égard.

Selon mes interlocuteurs, il serait dorénavant exclu de recevoir une contribution financière de la part de la Commission, sauf pour des opérations auxquelles, soit le bureau d'information, soit la Direction générale X participeraient activement, notamment par l'envoi d'orateurs.

De plus, même un accord de principe ne pourrait être donné sans connaître exactement — non seulement le nom et la qualité des organisateurs ainsi qu'une prévision approximative des dépenses — mais également la liste complète des orateurs, la liste exacte des participants et un état prévisionnel précis et définitif des frais à engager.

Il me semble que certaines de ces conditions pourraient gêner considérablement n'importe quel type d'action décentralisée. J'aimerais bien recevoir une copie d'une telle instruction, pour le cas où elle existerait effectivement.

Une deuxième catégorie de difficultés semble se présenter en ce qui concerne les contributions financières versées à des organisations qui exécutent certains travaux liés à l'information, que ce soit avec l'accord ou sur demande de la Commission.

Dans ce secteur également des retards parfois très considérables semblent s'être produits dans le paiement des contributions convenues. Ces retards sont-ils dus à une option politique ou à des difficultés d'ordre administratif ?

J'aimerais connaître la position de la Commission dans cette matière et savoir quelles garanties on pourrait envisager pour maintenir la continuité des services rendus par ces organisations.

J'espère que vous apprécierez le bien-fondé de ces demandes et vous remercie par avance des réponses que vous voudrez bien y faire et qui me sont nécessaires pour la mise au point de mon rapport.

Je vous prie, d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de ma haute considération.

W. J. SCHUIJT

Réponse de M. le commissaire Borschette à M. le rapporteur Schuijt

Bruxelles, le 30 octobre 1971

Monsieur le Rapporteur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 19 octobre 1971 concernant certaines doléances dont vous avez eu connaissance en relation avec l'octroi de contributions financières à des organismes privés.

Vous n'ignorez pas qu'au lendemain de sa mise en place, en 1970, la nouvelle Commission s'est attachée à réorienter sa politique d'information et à lui donner de nouvelles impulsions.

Dans un but d'efficacité et en considération des moyens budgétaires et en personnel se trouvant à sa disposition, elle s'est assigné comme objectif essentiel l'information, au sens strict du terme, sur les activités des Communautés.

A la suite de cette réorientation, la Commission a été amenée à fixer certains critères pour l'attribution des contributions financières à des organismes extérieurs dans le cadre de la politique d'information.

La Commission a d'abord décidé de réduire les crédits concernés d'environ un tiers pour l'exercice 1971, une révision plus profonde devant être réalisée en 1972.

En outre, elle a estimé que désormais des contributions financières ne seraient plus accordées que pour des actions concrètes et précises s'intégrant dans le cadre du programme d'information adopté par la Commission et non pour des subventions de fonctionnement.

Cette décision impliquait dès lors un examen approfondi des demandes d'aide présentées par certains organismes intéressés.

Il est certain que cet examen minutieux devait inéluctablement entraîner quelques retards.

Toutefois, dans la mesure où ces organismes ont compris et accepté les objectifs poursuivis par la Commission et adopté, en conséquence, leur programme d'action aux nouvelles orientations, les problèmes qui pouvaient surgir du passé ont trouvé une solution assez rapide et satisfaisante.

L'expérience prouve que, dans l'ensemble, l'adaptation s'est faite sans difficultés majeures.

J'ajoute que la décision de la Commission prévoyant une diminution d'un tiers des aides n'a pas été réalisée jusqu'à ce jour.

Il est cependant évident que pour l'année 1972 la Commission devra mettre en œuvre intégralement les décisions prises dans ce secteur et qu'elle devra en préciser les modalités d'application.

Je vous assure qu'elle ne manquera pas de le faire dans le cadre de l'élaboration du programme d'information pour l'année 1972.

Veuillez agréer, Monsieur le Rapporteur, les assurances de ma haute considération.

H. BORSCHETTE

Rapport concernant les contributions financières accordées à des organismes dans le cadre du programme d'information de la Commission adopté par la Commission le 15 décembre 1971.

I — INTRODUCTION

Au cours de sa 156^e réunion, le 11 mars 1971, la Commission a demandé à M. le Président, M. le vice-président Barre et M. Borschette d'élaborer des propositions concernant les contributions financières accordées à des organismes divers dans le cadre du programme d'information. (COM (71) PV 156, § XIX.)

Des réunions préparatoires au niveau des chefs de Cabinet se sont tenues au mois d'octobre, novembre et décembre 1971.

Au cours de ces réunions, le Groupe a examiné le plus soigneusement possible la nature des différents types d'organismes auxquels la Commission accorde, soit de façon régulière, soit de façon occasionnelle, une aide financière, l'utilité de leurs activités dans le cadre de l'information communautaire, notamment par rapport à la contribution financière accordée par la Commission à chacun d'eux, ainsi que la part que représente l'intervention financière de la Commission dans le budget total de chacun de ces organismes.

II — EXAMEN DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES

Le Groupe s'est efforcé d'examiner de façon aussi détaillée que possible les nombreuses contributions accordées par la Commission à des organismes extérieurs au cours des années 1970 et 1971, en concentrant son attention tout particulièrement sur les secteurs « information universitaire », « information jeunesse » et « éducation des adultes ».

1. Le Groupe a constaté que *la part du budget de l'information affectée au total aux actions décentralisées* en 1971 tient compte de l'orientation de la Commission retenue dans son programme d'information, et selon laquelle la Commission s'efforcera d'une façon générale de décentraliser au maximum son action d'information, de façon à l'adapter aux conditions particulières des différents pays, milieux et régions ».

Le Groupe souligne à son tour l'intérêt des actions décentralisées à effectuer dans le cadre du programme d'information de la Commission. A ce sujet, le Groupe estime que ces actions décentralisées doivent être exécutées, selon les cas, soit par les services de la Commission eux-mêmes à travers ses moyens propres dont elle dispose, soit par des organismes extérieurs à la Commission auxquels elle attribue des contributions financières (organismes relais et multiplicateurs).

Le Groupe estime qu'il est important de veiller à ce que les actions décentralisées tiennent compte de l'orientation et de la priorité du programme d'information, tout en garantissant une certaine flexibilité nécessairement inhérente à ces actions.

2. Le Groupe s'est attaché à examiner essentiellement *les actions d'information décentralisées réalisées à travers des organismes indépendants*, pour le moins de par leurs statuts, des services de la Commission.

A ce sujet, le Groupe a constaté :

A - Que les contributions financières accordées par la Commission, sur son budget de l'information, en 1971, à ces divers organismes n'ont pas subi de réduction par rapport au volume en 1970, ni en ce qui concerne le total de ces contributions financières, ni en ce qui concerne le montant attribué à chacun des organismes qui, dans le passé, ont reçu de façon régulière une contribution financière de la part de la Commission, à l'exception d'un nombre très limité de cas pour lesquels en plus la réduction est peu importante.

B - Qu'il convient de distinguer :

- a) les organismes-relais ou multiplicateurs auxquels la Commission accorde *régulièrement* des contributions financières, sur son budget d'information ;
- b) les organismes-multiplicateurs auxquels la Commission accorde occasionnellement des contributions financières pour une action d'information concrète et déterminée.

3. En ce qui concerne les *contributions financières occasionnelles*, le Groupe a constaté le grand nombre de celles-ci. Il considère qu'un morcellement trop grand des crédits budgétaires disponibles à cette fin risque de nuire à l'efficacité dans le domaine considéré. En conséquence, il estime que ces contributions financières doivent faire l'objet, avant d'être attribuées, d'un examen tout particulier de la part des services compétents de la Commission, sous l'autorité et la responsabilité du membre de la Commission chargé de la presse et de l'information. Cet examen devrait, d'une part, porter sur le degré de conformité des actions soutenues financièrement avec les objectifs et les priorités du programme d'information, et d'autre part, tendre à concentrer les interventions financières sur un nombre plus limité d'actions qui, soit de par leur envergure, soit de par leur nature, puissent garantir des résultats en profondeur et en rapport avec les moyens mis en œuvre.

4. En ce qui concerne les contributions financières accordées de *façon régulière*, le Groupe a estimé qu'il convient de distinguer :

A - Les organismes prêtant des services à la Commission, c'est-à-dire, en principe, ceux dont la Commission supporte de façon régulière l'entièreté ou la majeure partie des frais de fonctionnement et des dépenses d'activités, sous forme de paiement de traitement et d'indemnités ;

B - Les organismes auxquels la Commission accorde des contributions financières pour des actions d'information qu'ils organisent sur des thèmes et des problèmes communautaires dans le cadre de programmes d'ensemble ;

C - Les centres de documentation sur les problèmes communautaires.

Le Groupe a constaté qu'il existe une grande variété dans la structure et les méthodes d'action des organismes avec lesquels la Commission a entretenu des rapports de collaboration réguliers au cours de ces dernières années, ce qui rend difficile toute classification précise de ces différents organismes dans des catégories bien déterminées.

5. Le Groupe a constaté l'existence des contributions financières à caractère forfaitaire non liées de façon directe à l'orientation du programme d'information.

Le Groupe estime que tous les efforts nécessaires doivent être entrepris auprès de ces organismes pour qu'ils adaptent leurs activités, dans la mesure et en fonction de la contribution que leur accorde la Commission, aux orientations et aux priorités du programme d'information de la Commission.

En conséquence, d'une façon générale, toutes les contributions financières devraient être accordées exclusivement sur la base d'un programme d'actions concrètes soumis au préalable par les organismes à la Commission et qui tient compte des orientations et des priorités retenues dans le programme d'information de la Commission.

- A - En ce qui concerne les organismes mentionnés sous le point 4, A, ci-dessus, ils devront soumettre à la Commission en temps opportun leurs propositions d'activité concrètes d'information pour que celles-ci puissent faire l'objet d'un examen par les services de la Commission en vue de leur intégration dans son programme d'information. L'inscription de ces activités dans le programme et les frais y afférents se feront en fonction de la conformité de ces activités proposées avec les objectifs et les priorités que la Commission veut retenir dans son programme d'information.

Cet examen devra donc être effectué avant l'approbation du programme d'information de la Commission. Pour l'année 1972, cet examen devra avoir lieu au cours du 1^{er} trimestre de cette année.

- B - En ce qui concerne l'attribution des contributions financières aux organismes indiqués sous le point 4, B, le Groupe suggère la procédure suivante :

Le programme d'information de la Commission devrait être communiqué dès son approbation à ces organismes, afin de leur permettre de présenter leurs programmes en début d'exercice.

L'examen de ces programmes par les services compétents de la Commission sous l'autorité et la responsabilité du membre chargé de la presse et de l'information devrait s'effectuer dans les meilleurs délais, en vue de permettre une décision sur le plan financier endéans le premier trimestre de l'année. Le cas échéant, des échanges de vues avec les organismes intéressés pourraient avoir lieu.

Le montant des contributions à octroyer pourra varier suivant la conformité plus ou moins grande des programmes proposés aux priorités fixées par la Commission, étant entendu que tout ce qui n'est pas prioritaire ne devrait pas être automatiquement considéré pour autant comme dépourvu de tout intérêt ou de toute validité.

Les demandes de contributions financières devront dès lors être fondées, en principe, sur des actions précises et concrètes d'information, et l'importance de ces contributions dans le budget global de chaque organisme doit être en rapport avec la part des activités concernant la Communauté dans le programme d'ensemble de l'organisme en question.

Le Groupe a enfin pris note du fait que les contributions de la Commission ont couvert jusqu'à présent une partie importante des frais fixes de fonctionnement de certains organismes. Il a constaté par ailleurs que ces frais sont intimement liés à l'ensemble des opérations constituant les programmes annuels d'activité. Il ne serait donc pas indiqué de contribuer au fonctionnement en faisant abstraction du mérite des programmes respectifs, mais il ne faudrait non plus ignorer que souvent la contribution de la Commission représente une source importante de financement pour les activités courantes de ces organismes et que, par conséquent, si elle disparaissait soudainement, ou venait à être réduite de façon drastique, l'existence de certains de ces organismes pourrait être mise en jeu.

En conclusion, tout en estimant qu'à l'avenir la Commission devrait, d'une part, refuser en principe de supporter sur son budget pour l'information des nouvelles charges liées au fonctionnement courant d'organismes extérieurs

et, d'autre part, amorcer une politique dégressive en ce qui concerne les charges de ce type qu'elle a supportées jusqu'à présent, le Groupe recommande que toute action en ce domaine délicat soit inspirée par la plus grande souplesse et flexibilité.

Le Groupe estime enfin que les actions devront être examinées ex ante et contrôlées ex post. Un rapport sur le déroulement de l'action mettant en relief les effets obtenus sera à présenter, soit annuellement, soit cas par cas pour des actions déterminées.

C - En ce qui concerne les centres de documentation qui fonctionnent dans les différents pays en liaison directe ou indirecte avec les bureaux de presse de la Commission, le Groupe souligne l'utilité de tels centres. Il estime que l'objectif à terme devrait consister à intégrer ces centres dans les services de la Commission.

**Interprétation donnée par la Commission le 26 janvier 1972
à la lettre en date du 30 octobre 1971 de M. Borschette A M. Schuijt**

La partie de cette lettre relative au fait que les crédits utilisés pour l'attribution des contributions financières à des organismes extérieurs auraient dû être réduits d'un tiers environ pour l'exercice 1971 et que, pour l'année 1972, cette décision devra être intégralement exécutée, veut dire ce qui suit :

La Commission estime que, d'une façon générale, toutes les contributions financières devraient être accordées exclusivement sur la base d'un programme d'actions concrètes soumis au préalable par les organismes à la Commission et qui tient compte des orientations et des priorités retenues dans le programme d'information de la Commission (décision reconfirmée par la Commission en date du 15 décembre 1971).

La réduction d'un tiers concerne les contributions à accorder à des organismes avec lesquels la Commission a depuis un certain nombre d'années des contacts réguliers et qui ne répondent pas aux critères énoncés ci-dessus. Pour ne pas supprimer en une seule fois les subventions à ces organismes, il sera procédé avec la souplesse nécessaire et ce sont les contributions financières à ces organismes qui seront réduites pour le moins d'un tiers au cours de 1972.

La lettre de M. Borschette ne doit donc pas être comprise dans le sens d'une réduction d'un tiers de la contribution financière à tous les organismes, mais seulement de celle aux organismes dont les demandes ne sont pas conformes aux critères indiqués ci-dessus.

Réorganisation de la Direction Générale de la Presse et de l'Information
Décision de la Commission du 5 mai 1971

I — RATTACHÉS DIRECTEMENT AU DIRECTEUR GÉNÉRAL

- « *Budgeting control* » du PPBS
(contrôle des dépenses et des réalisations)
 - *Bureaux de Presse et d'Information*
 - *Division « Jeunesse - Éducation des adultes et affaires universitaires »*
- a) *Jeunesse - Éducation des adultes*
- Élaboration des programmes d'information sur les activités de la Communauté européenne concernant les services nationaux de jeunesse, les organisations et milieux de jeunesse ou d'éducation des adultes, ainsi que les associations et syndicats d'enseignants.
 - Participation à la réalisation de ces programmes, soit par initiative directe, soit en coopération avec les organismes partenaires.
 - Participation aux travaux relatifs à la mise en œuvre du point 16 du communiqué final de la Conférence de La Haye.
- b) *Affaires universitaires*
- Élaboration des programmes d'information sur les activités de la Communauté européenne concernant les services nationaux, organisations et milieux relevant de l'enseignement supérieur.
 - Participation à la réalisation de ces programmes, soit par initiative directe, soit en coopération avec les organismes partenaires.
 - Promotion de l'enseignement sur les problèmes de l'intégration de l'Europe dans les établissements d'enseignement supérieur.
 - Aide directe aux travaux individuels ou collectifs de recherche sur l'intégration de l'Europe.
 - Participation aux travaux relatifs au développement de la coopération universitaire dans le cadre de la Communauté.
- *Division « Information syndicale »*
- Élaboration des programmes d'information sur les activités de la Communauté européenne concernant les organisations syndicales et les milieux de travailleurs salariés.
 - Élaboration à l'intention des organisations syndicales et des milieux des travailleurs salariés, de programmes d'information sur les activités de la Communauté européenne.
 - Participation à la réalisation de ces programmes, soit par initiative directe soit en coopération avec les organismes partenaires.

II — DIRECTION A : DIRECTION DE L'INFORMATION

Cette direction est chargée de suivre systématiquement les activités des institutions de la Communauté et d'assurer ainsi l'information de base des divisions, services et bureaux extérieurs de la Direction générale.

Elle rédige des notes d'information sur les thèmes communautaires à destination de la presse régionale, professionnelle et spécialisée ainsi que des stations de radio et de télévision.

Elle participe, par interviews, exposés ou conférences, aux programmes d'information pour visiteurs aux sièges (individuels ou en groupes) et de séminaires et colloques organisés ou initiés par la Direction générale.

Elle assure tous les contacts utiles pour l'information des organisations et groupes sociaux intéressés.

Elle assume les fonctions du « planning » PPBS et propose des projets d'action relatifs aux objectifs à atteindre et aux priorités fixées pour la politique d'information.

Ces tâches sont accomplies par le Groupe d'information et par chacune des divisions de la direction, d'une part, dans le cadre du thème ou du groupe de thèmes qui leur sont assignés et, d'autre part, pour l'ensemble des thèmes, à destination des organisations et des groupes sociaux dont chacune d'elles doit particulièrement promouvoir l'information générale sur les activités de la Communauté :

Groupe d'information économique et sociale (1)

- Chargé de la conception de l'information sur les thèmes relevant de l'économie, des finances et des ressources propres, de la politique régionale, des transports, de la concurrence, de l'harmonisation des législations, de la politique sociale, des problèmes des consommateurs et des problèmes institutionnels.

Division A1 : « Agriculture »

- Chargée de la conception de l'information sur les problèmes relevant de la politique agricole, ainsi que de l'information générale des milieux agricoles.

Service spécialisé A2 : « Industrie, énergie et recherche scientifique »

- Chargée de la conception de l'information sur les problèmes relevant de la politique industrielle, de l'énergie et de la recherche scientifique ainsi que de l'information générale des milieux concernés.

Division A3 : « Aide au développement »

- Chargée de la conception de l'information, sur la politique d'association et de développement, notamment en ce qui concerne les EAMA et les PTOM. — Assume également l'information, sur ces thèmes, des organismes nationaux ou internationaux d'aide au développement.

Service spécialisé A4 : « Relations extérieurs et politique commerciale »

- Chargée de la conception de l'information sur les problèmes relevant des relations extérieurs et de la politique commerciale de la Communauté, ainsi que de la coordination de l'information dans les pays tiers.

III — DIRECTION B : DIRECTION DES MOYENS DE L'INFORMATION

Cette direction est chargée de mettre en œuvre par tous moyens les programmes d'information de la direction générale.

Elle assume les fonctions de l'unité « Programming », traduction des projets en programme et réalisation de ces programmes en fonction des ressources disponibles et des efficacités comparées.

Elle assume également au sein de la DG X, les responsabilités en ce qui concerne les problèmes de la documentation et de l'information internes.

Division B1 : « Participation à des expositions et des campagnes d'information »

- Conception, réalisation et exploitation des participations de la Communauté européenne aux expositions de toute nature. A ces occasions, principalement dans les pays où la Communauté n'a pas de bureau de presse et d'information, conception et organisation de manifestations ou campagnes d'information, à l'occasion de ces expositions.

Division B2 : « Publications »

- Réalisation et diffusion des publications d'information périodiques et non périodiques.

(1) Les membres de ce groupe relèvent directement du directeur de la Direction A.

- Réalisation et diffusion, en liaison avec les autres services de la direction générale, des publications spécialisées.

Division B3 : « Moyens audio-visuels »

- Impulsion et assistance pour la conception et la réalisation des moyens audio-visuels (radio, télévision, cinéma) concernant les problèmes et les activités communautaires ; liaison avec les instituts d'émission pour toutes coopérations souhaitées et, dans certains cas, réalisation propre de moyens audio-visuels pouvant être mis à la disposition des multiplicateurs d'information.
- Gestion de la photothèque de la direction générale.

Division B4 : « Visites d'information »

- Conception et organisation de l'accueil et de l'information des personnes et groupes invités par la Commission.
- Conseil et aide aux bureaux extérieurs, sur demande, pour l'organisation de manifestations importantes.

European Communities

EUROPEAN PARLIAMENT

Working documents

1971-1972

7 February 1972

DOCUMENT 246/71

Report

drawn up on behalf of the Political Affairs Committee

on ~~/~~the information policy of the European Communities ~~/~~

Rapporteur: Mr. W.J. SCHUIJT

DE 1971-1972: 246
1.2.1
English Edition*

LIBRARY

* This translation must not be treated as an official text. Readers are reminded that the official texts exist only in the Dutch, French, German and Italian languages.

By letter of 19 January 1971, the Political Affairs Committee requested authorization to draw up a report on the information policy of the European Communities.

By letter of 20 January 1971, the President of the European Parliament authorized the Committee to draw up a report on this subject.

On 17 December 1970, the Committee appointed Mr. W. J. Schuijt rapporteur.

The Committee examined the draft report at its meetings on 18 January, 4 February, 4 March, 23 and 24 March, 30 September, 25 November, 6 and 7 December 1971 and 27 January 1972 and unanimously adopted the motion for a resolution at its meeting on 27 January 1972.

The following were present: Mr. Scarascia Mugnozza, Chairman; Mr. Lautenschlager, Vice-Chairman; Mr. Schuijt, Rapporteur; Mr. Borm (deputizing for Mr. Achenbach), Mr. Berthoin, Mr. Broeks, Mr. van der Stoel (deputizing for Mr. Carcassonne), Mr. Corona, Mr. Berkhouwer (deputizing for Mr. Covelli), Mr. Flämig, Mr. Giraud, Mr. Glesener, Mr. Habib-Deloncle, Mr. Jahn, Mr. Lücker, Mr. Estève (deputizing for Mr. de la Malène), Mr. Müller, Mr. Radoux, Mr. Scelba, Mr. Bousquet (deputizing for Mr. Terrenoire), Mr. Tolloy and Mr. Wohlfart.

Contents

A — Motion for a resolution	3	b) Informing those in specific sectors and fostering a European public opinion	19
B — Explanatory statement	6	c) Education	23
I — Ten years later	6	C — Day-to-day information	27
A new reality	6	a) The Spokesmen's Group	28
A new generation	7	b) The Directorate-General for Press and Information	28
Developments in public opinion	7	Towards a Community broadcasting policy?	30
II — Developments regarding information problems	8	D — Feedback information	31
Information in depth and the right to be informed	8	E — Information outside the Community	32
The lack of identification symbols	9	IV — The reorganization of the Directorate-General for Press and Information	33
The image of the Community	9	Annex I: Publications of the European Communities	35
Developments regarding the information services	11	Annex II: The Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)	36
— Relationship between the information service and the Spokesmen's Group	11	Annex III: Exchange of letters between Mr. Schuijt, rapporteur and Mr. Borschette, member of the Commission of the European Communities	37
— Other coordination problems	12	Annex IV: Reorganization of the Directorate-General for Press and Information — Decision of the Commission of 5 May 1971	42
Developments regarding the information budget	12		
— Conclusions	16		
III — The features of an effective information policy	16		
A — Documentation	16		
B — General information and public relations	17		
a) Spreading the word	17		

A

The Political Affairs Committee hereby submits to the European Parliament the following motion for a resolution, together with explanatory statement :

Motion for a resolution on the information policy of the European Communities

The European Parliament,

- having regard to the report of its Political Affairs Committee (Doc. 246/71),
- having regard to its resolutions of 24 November 1960¹ and 23 November 1962² and to the relevant reports of its appropriate committee³,
- bearing in mind that besides giving the latest Community news, the Community's information activity must continue to be directed at generating an independent European public opinion, for this is not only a prerequisite for the continuity of European unification policy but also for the future of parliamentary democracy in the Community,
- bearing in mind that the European Community's obligation to provide information also stems from the Community citizen's collective and individual right to be kept informed,
- bearing in mind that the merger of the Executives made the present division of responsibilities for information in the Commission—which is broadly in line with its resolutions of 24 November 1960 and 23 November 1962—out of date,

1. Considers that the division of responsibilities for coordinating and implementing an information policy embracing the whole range of the Commission's activities should be reviewed when the Communities are enlarged and that these responsibilities must be entrusted to a single, politically responsible, member of the Commission ;

2. Calls upon the Commission to use the priorities and suggestions put forward in this resolution and report as a basis in submitting a plan for reorganizing and developing the information activities of the Community institutions so that they are properly coordinated and to keep its appropriate committee informed about information problems ;

A — As regards the constituent features of an effective information policy :

3. Notes that the Commission has still not complied with the suggestion it made in 1962 that a modern documentation centre should be set up and urges that appropriate practical proposals be submitted soon ;

4. Trusts that decentralizing its information policy will enable the Commission to foster the growth of an independent European public opinion ;

5. Requests the Commission, as a matter of urgency, to create the necessary guarantees for the execution and continuity of its policy on general information

(¹) Official Journal No. 79 of 16 December 1960, page 1510.

(²) Official Journal No. 134 of 14 December 1962, page 2872.

(³) Doc. 89/60 and 103/62.

and cooperation with associations, organizations, institutions or institutes that function either as 'multipliers' or operate independently as centres informing the public ;

6. Stresses the need for watertight control over the use of Community funds but urges the use of methods of control that do not hamper these activities ;

7. Requests the Commission to stand by its priorities for informing certain sectors, to wit the trade unions, farmers, young people, adult education and universities, industry, energy and scientific research but also to pay the necessary attention to informing the Common Market consumer ;

8. Takes note of the Commission's publications, particularly its magazines, and expresses the hope that popular general pamphlets, which also cover the other Community institutions satisfactorily, will soon be in adequate supply ;

9. Notes that questions concerning European unification, the European institutions and their work are not given due attention in the educational syllabuses of the Member States ;

10. Considers that the work of private organizations and individuals who take on the European education of teachers and pupils deserves to be recognized and supported by the Community ;

11. Urges the Community to promote the introduction of a general socio-economic course for secondary schools throughout the Community and to co-operate with teachers' committees in supporting every effort to produce 'ready-to-use' teaching materials and model courses to go with teaching materials already available ;

12. Notes with satisfaction the results of the first meeting, on the Council, of the national ministers for education and particularly the statement of their final aim as being 'to define a European cultural pattern in relation to European integration' ;

13. Considers that this decision represents an important step in terms of principles in that it brings the European aspects of education within the scope of the Community ;

14. Requests the Commission, within the framework of the meetings of the Six ministers of education, to initiate systematic co-operation between its own services and the responsible national departments so as gradually to adjust national educational systems to the European scale ;

15. Appreciates the way in which the Spokesmen's Group and the Directorate-General for Press and Information carry out their difficult task and urges an increase in their small staff ;

16. Notes the scant attention paid to public reactions to Community decisions and events and even to the public response to the Community's information activities and calls upon the Commission to harness the facilities available to the needs of the Community ;

B — As regards the growth of the information budget :

17. Notes that the growth in the information budget has not kept pace with the increase in the work of the Community and that the level of budgetary allocations for information bears no relation to the level of resources made available to comparable public bodies ;

18. Stresses that the Community is lagging behind in its information activities outside the EEC and stresses the serious prejudice to the Community and its Member States that can result from an insufficient grasp by third countries of the nature and aims of the Community, how it came into being, its problems, solutions, decisions and the policy it is pursuing ;

19. Considers that the same attention must be paid to information inside and outside the Community ;

20. Requests its appropriate committee to keep a close watch on developments in information policy and on the way it is carried into effect and, if necessary, to make a report to Parliament on this subject ;

21. Requests its President to forward this resolution and the report of its appropriate committee to the Council and Commission of the European Communities.

B

EXPLANATORY STATEMENT

I — Ten years later

1. Now that some time has elapsed since the European Parliament's debates of 1960 and 1962 on the information problems of the European Communities¹ and the operation of its information services², it is worth taking a fresh look at the Community's information policy. The Community's situation has changed fundamentally in the last ten years, as have its prospects, so that it is worth looking at information policy in the light of what has been achieved in the meantime, to see if enough has been done to bring it into line with this new situation.

2. In 1960 and 1962 the European Parliament used its political influence to get the three European Executives, which were then independent, to create a Joint Information Service to speak with a single voice. At the same time the lines were laid down for an information policy which the single executive also pursued over the years :

- preparing public opinion for European elections by direct, universal suffrage ;
- informing people about the aims of the European Community by reference to a scientific analysis of the state of mind of the citizens of the Member States.

Here special attention was to be paid to :

- a) information by visual means (television, cinema news, short films, etc.) ;
- b) study and information conferences at the seat of the institutions ;
- c) informing leading representatives of the trade unions, the workers, the agricultural community and the teaching profession ;
- d) informing young people.

Even then, the Parliament was pressing for better information in the Associated States and third countries, particularly in Europe and Latin America, 'to give people a better understanding of European unification'.

(¹) See the report by Mr. Schuijt (Doc. 89/60), debates of 24 November 1960 and the Official Journal of 16 December 1960.

(²) See the report by Mr. Schuijt (Doc. 103/62), debates of 23 November 1962 and Official Journal of 14 December 1962.

A new reality

3. Now, over a year since the Common Market entered upon its final stage, the Community has become a reality that affects the daily lives of its 185 million citizens. Its commercial policy and its internal policy have far-reaching consequences for the States associated with it and for many third countries.

4. Indeed it is this transition from potential to actual power and, hence, from potential to actual responsibility, that has changed the Community outlook fundamentally. The further internal development of the Community, which may, *inter alia*, have major consequences for the international monetary system, is going hand-in-hand with negotiations on the accession of new members. As a result of its associations with the East African Community and certain north African states, it is now associated with approximately three quarters of the population of Africa ; at the same time, its special relations with the countries around the Mediterranean are expanding rapidly. Aware of its growing responsibility to all the developing countries, the Community is busy organizing its relations with the whole third world. The generalized preferences it has granted bear this out.

As the Community becomes more and more of a fact it will have to try and help to ease tension between East and West and put its relations with the United States and Japan on a new footing.

5. Thus the Community has entered the mainstream of international politics, no longer as an aim of foreign policy but as an active participant in world affairs, at least in the important field of international economic relations.

6. The Community lacks the necessary institutions and powers to coordinate and support this policy as part of a general foreign policy so that it appears in world affairs as an economic giant without any political responsibility of its own. It is true that since the Summit Conference at The Hague in December 1969 and the decisions of the foreign ministers that followed the Davignon report, the Member States have been endeavouring to coordinate their foreign policies in the framework of a political union but experience has not yet demonstrated whether this formula, whereby the Community

institutions also play a certain part, can work satisfactorily. Even if this were the case, the political weakness of the Europe of the Six (and indeed of the Ten) is still, for a long time to come, going to oblige it to shelter like a 'whopper' of a hermit crab behind the shell, that is wearing down, of the relative military power of the United States.

7. This situation will, in any case, increase its task of keeping people outside the Community informed, especially since its status as the greatest trading power in the world is based less on its economic power than on the fact that of all the great economic entities, it is the most dependent on its external trade relations.

A new generation

8. One of the most sweeping changes of the last ten years stems perhaps from the emergence of a new generation, which differs from the previous in being unmarked by the bloody failure of the excesses of nationalistic politics. This new generation has no thought for the idea of political integration which the second world war and the events of the post-war period brought so swiftly to fruition in the minds of the older generation. This is fortunate in that it was spared a great deal of suffering and unfortunate in that it is unaware of the need to strive, through the unification of Europe, for political structures that are on a larger scale and more secure.

9. Nevertheless it can be said that there was some watering-down of the nationalistic idea when it was handed on from one generation to the next and that nationalistic thinking was brought back into its true perspective as a result of the power relationship in Europe and the world. If one adds to this that technological progress, in particular in space travel, armaments and the problems of the developing countries, have sharpened the younger generation's awareness of the world, it is clear that they do their European thinking in a different context.

10. The way in which this generation takes for granted the historical fact that it is one of the few in the history of Europe that has not been decimated by war with, as a result, a large-scale increase in enrolments at institutes of intermediate and higher education and, at the same time, a growing uncertainty about finding suitable employment within the present national frontiers, is a new phenomenon which the Community must take into account in its information policy.

11. Similarly, the level of school attendance which is the highest ever attained in the

history of our continent, has had a profound psychological effect which will, for a long time to come, continue to make an impact on relations between the authorities and the citizen and, in a general way, on all the ways in which authority is exercised in the life of our society. The result is a more emancipated young European who is less ready than his predecessors either to follow the authorities blindly or to identify himself with them. On the contrary, he quite rightly demands to have his say and to share responsibilities. But he can accept this in a responsible way only if he has some knowledge of affairs and some insight into the structure of society and he needs to be sufficiently well-informed from the objective data supplied to him for this purpose.

12. Hence information policy must not be confined to mere factual accounts of Community decisions and legislation; it must also promote the development of a new system of values and the emergence of patterns of thought and behaviour consistent with the opportunities and responsibilities of the Community, both as regards its internal problems and its relations with the world.

13. It was therefore gratifying to read in paragraph 16 of the Declaration made by the Heads of State of Government at The Hague that 'all the creative activities and actions conducive to European growth decided upon here will be assured of a better future if the younger generation is closely associated with them. The Governments are resolved to endorse this and the Communities will make provision for it.'¹

Developments in public opinion

14. Since the European Parliament's resolutions of 1960 and 1962, there have been a number of public opinion polls, although these have been neither regular nor systematic. But some tentative conclusions can be drawn from them. In the Community, eight to nine out of ten people have indeed heard of the Community but as soon as the questions go deeper, the percentage giving the right answer falls sharply. In general, it can be said that there is *not yet a 'European public opinion'* and that *there is a close relationship between the degree to which people are informed and their level of education*. In fact, it emerges from the opinion polls that the degree to which people are informed—and also the degree to which their European sense is developed—increases with their educational level.

15. Hence it is perfectly arguable that information about what the Communities are doing

(¹) See, with reference to this problem, the report by Mr. Hougardy, (Doc. 232/71).

will only arouse the interest of the European public if it has some general knowledge of European integration. Only against such a background of general knowledge can the day-to-day work of the Communities be seen in perspective. A general education must precede information about current problems; an information programme is inconceivable without a general programme of education, directed at making Europeans aware of their status as citizens of the new Europe.

Similarly, the daily news reports must not go on being a purely factual recapitulation of the events of the day; these must be set in their context, i.e. their background and development must be given, and their political implications explained.

II — Developments regarding information problems

Information in depth and the right to be informed

16. The critical attitude of the younger generation and the continuing lack of a European public opinion give new point to information in depth and the European citizen's right to be informed. The issue here is how far the Community's obligation regarding information stretches, in other words, which sectors did the Treaties entrust to the Community in the field of information?

17. Clearly a development began with the European treaties that will stretch over a long period, going far beyond the practical, reciprocal commitments the Member States have entered into. In this they constitute a *pactum de contrahendo* or an agreement to reach further agreements. Their content is usually described as the 'political finality' of the European treaties¹. The form this political finality takes will naturally depend on the experience gained from the present institutional structure of the Communities.

In other words the Communities are not, under the Treaties, an end in themselves but a stage in a process going much further, for which they themselves must prepare the way.

18. This emerges *inter alia* from the fact that the purpose of the Treaties is to create 'an organized and living Europe'.

- 'through practical achievements that first create a sense of common purpose and...
- through the establishment of common bases for economic development'².

The European Coal and Steel Community is thus 'resolved to establish the foundations of a broader and deeper Community among peoples'³ whereas the European Economic Community is designed to establish 'the foundations of an ever-closer union among the European peoples'⁴.

19. The view of information policy that the European Parliament and its Political Affairs Committee have always advocated for the Communities is based on the principle that the information activity of the European Community

- should help to foster a common sense of purpose among the European peoples, by giving them a better insight into the ultimate aims of the European Treaties and
- naturally, covering the current activities of the Community institutions in an effective way.

The Committee thinks that the mandate entrusted to the Community for both these information functions means that *the citizen of the Community has a collective and individual right to be informed*.

The first function is one of the primary tasks of the Community, which must guarantee continuity in building Europe. From the political standpoint too, this is of the essence.

20. The importance of information in depth is not only in that this is how—as well as through news reports—people's minds are to be prepared for European unification; it is indispensable if Europe's citizens are to be able to assess actual developments, indispensable therefore to educating public opinion and hence to the growth of political awareness among Europeans. *The future of parliamentary democracy in the Community stands or falls by information in depth*.

21. The crisis in parliamentary democracy that every country in Western Europe is going through is closely bound up with the fact that there are an increasing number of problems that can no longer be solved at the national level and which can, therefore, no longer be formulated as credible political options. One of the operative principles of the Community is that fully accountable decision-taking centres must be created at a level where it is possible to tackle and solve the problems of modern society.

Real political alternatives can be worked out at the Community level but less and less so at the national level. One has only to think of the drive to check inflation, dealing with

(¹) See below: the image of the Community, para. 29 et seq.

(²) Preamble to the ECSC Treaty.

(³) Preamble to the ECSC Treaty.

(⁴) Preamble to the EEC Treaty.

environmental pollution etc. This will be even more noticeable when progress is made with economic and monetary union.

22. In this situation where the Member States are becoming increasingly inter-dependent and, indeed, where integration is moving ahead of adjustments in political structures, a general Community information policy is needed that pays great attention to the desirability of and prospects for further European unification and to making people aware of the opportunities European unification holds out to the individual.

23. One of the most striking features of the last ten years has been Europe's position in the world. As a result of the customs union, the common commercial policy and the common agricultural policy and to some extent too, as a result of its rapid economic growth, the Community has acquired a great and growing economic weight in relation to the world at large. This gives the Community certain responsibilities not only in its external economic relations but also in its internal policy, which can have serious consequences for third countries.

It is, obviously, politically important to foster the concept of responsibility towards the outside world for this can help create the structures that give political form to this responsibility. Only when people realize that the rapidly developing Community occupies a new place in the world will the Community be able to pursue a policy that makes due allowance for the interests of third countries and is, furthermore, consistent with its own dependence on good relations with the outside world.

In its general information policy, therefore, the Commission must step up its education of public opinion in these sectors.

The lack of identification symbols

24. For the Community, the pursuit of an information policy is a fascinating but not always enviable task. The Community has, for example, a number of serious handicaps to contend with. These have to do not only with the fact that its legislative work is frequently very technical—in point of fact national law-making processes are also highly technical—but even more with its remarkable decision-taking structure, the strange division of powers between the Commission, the European Parliament and the Council, the way the institutional dispensation of the Community is still too weak on democracy, and the fact that to have a sure grasp of Community decisions, one needs to think much bigger, a practice that only time can develop.

25. To make it easier for the individual to identify himself with the Community, this situation calls for at least one or two clear and simple

identification symbols. At the national level, these are the head of state, the flag, the national anthem, the currency and the capital of the country. The Community has nothing like this. Its services are spread over different cities and its institutions meet in an even greater number of cities. There is some disagreement about the direction in which they must develop as can be seen from the debate on whether the Commission should be a political body or a secretariat of the Council and whether the Council or the Commission should be considered as the prototype of a European government.

26. In terms of information policy, the answer to this sort of question obviously depends on actual political developments in Europe. But the rapporteur thinks that a report on information policy cannot ignore the fatal influence that the lack of a single seat, alone, has on the information output of the European Communities. This situation leads to appreciable extra costs¹ and has a very sad effect on every act of a 'well-beamed' information policy.

27. This difficulty is particularly acute in the case of the European Parliament, which is still mixed up in the public mind with the Consultative Assembly of the Council of Europe, for the simple reason that it usually meets in Strasbourg at the seat of the Council of Europe. For many years, the information media attributed the debates in the European Parliament to the Consultative Assembly and even great statesmen have added to the confusion by speaking of the 'Strasbourg Assembly'. Even though in this respect there has been a change in recent years—to an increasing extent now, the activities of the Council of Europe are attributed to the European Parliament—it still shows how much more difficult the policy of the 'provisional seat' of the institutions and of the 'provisional meeting-place' of the European Parliament makes the information activity and image-building of the Community and its institutions.

28. The last ten years have brought no progress on this point of identification symbols, unless one takes into account the Berlaymont complex of buildings in Brussels, which is well nigh impossible to live in, and the European Centre in Luxembourg. As the Community has now become a living reality, it is high time for its institutions to consider this problem which is of great importance from the point of view of the effectiveness of its information policy.

The image of the Community

29. The main purpose of an image is not to make it easier to 'sell' a person or a thing to

(¹) For the Parliament alone, these extra costs far exceed the whole information budget of the European Communities.

the public by 'putting over' a picture which inspires confidence but which does not always completely correspond to reality. The 'image' must be a constant factor by which an enterprise must, at all times, be guided, both in its character, quality, motivation and aim, regardless of the current political, economic or social situation. The development of an image is a powerful guarantee of the continuity of a policy.

30. Such a constant political course is to be found in the whole development of the Community, from the Preambles to the European Treaties to the Communiqué from the summit conference at The Hague.

31. These are some of its features :

- *actively safeguarding world peace* : 'world peace can only be safeguarded by creative efforts commensurate with the dangers which threaten it' ¹.
- *contribution to civilization* : 'the contribution which an organized and vital Europe can bring to civilization is indispensable to the maintenance of peaceful relations' ¹.
- *ending more than 500 years of civil war in Europe* : 'resolve to substitute for historic rivalries, a fusion of their essential interests ; to lay, by establishing an Economic Community, the foundation of a broader and deeper Community among peoples long divided by bloody conflicts...' ¹ ; 'to establish the foundations of an ever-closer union among European peoples' ².
- *the establishment of appropriate institutions* : 'to lay the groundwork of institutions which will give direction to a destiny which these peoples will henceforward share' ¹.
- *economic and social progress* : 'ensure by common action the economic and social progress...' with 'the essential objective of constantly improving the living and working conditions of their peoples' ².
- *harmonious development* : 'by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less-favoured regions...' ².
- *outward-looking character* : 'calling on the other peoples of Europe who share their ideal to join in their efforts' ².
- *solidarity with overseas countries* : 'intending to confirm the solidarity which binds Europe and overseas countries and desiring to ensure the development of their prosperity' ².

(¹) Preamble to the ECSC Treaty (1951).

(²) Preamble to the EEC Treaty (1957).

— *readiness to share its own prosperity* : 'the joint creation of ... appropriate instruments for economic and social progress must not only contribute to their own prosperity but also to that of other countries' ³.

— *European unification* : the expression 'European unity' appears for the first time in the Preamble to the Treaty setting up a Single Council and a Single Commission of the European Communities of 8 April 1965 ; 'resolved to progress along the paths of European unity'. In December 1969, the Conference of Heads of State or Government at The Hague noted : 'now that the Common Market is about to enter upon its final stage... also means paving the way for a united Europe capable of assuming its responsibilities in the world of tomorrow and of making a contribution commensurate with its traditions and its mission' ⁴.

32. Reading these official texts, the European Communities appear as an instrument for peace and prosperity for Europe and the world, as 'the original nucleus of European unity' ⁵ open to 'other European peoples that share their ideal' and to peaceful co-operation with all third countries and in particular the third world. Internally their aim is economic and social progress and the harmonious development of the various regions.

They consist of a group of partners enjoying equal rights that decide of their own free will how far they are ready to take further steps towards European unity.

33. The Summit Conference at The Hague expressed it as follows ⁵ :

'A Europe

- composed of States which, in spite of their different national characteristics, are united in their essential interests' ⁶,
- 'assured of its internal cohesion' ⁵,
- 'true to its friends in the world at large',
- 'conscious of the role it has to play in promoting the relaxation of international tension and the rapprochement among all peoples, and first and foremost among those of the entire European continent, is indispensable if a mainspring of development, progress and culture, world equilibrium and peace is to be preserved.' ... 'The entry of other countries of this con-

(³) Joint Declaration relating to the Member States of international organizations (1957).

(⁴) Paragraph 3 of the communiqué of The Hague.

(⁵) Communiqué from the Summit Conference at The Hague, paragraph 4.

(⁶) See preamble to the ECSC Treaty.

continent to the Communities ... would undoubtedly help the Communities to grow to dimensions more consistent with the present state of world economy and technology ... and would enable Europe to remain faithful to its traditions of being open to the world and increase its efforts on behalf of developing countries.'

34. When one comes now to see in what form this image reaches public opinion, it is striking how much the emphasis varies: according to the group concerned, the Communities are regarded as the Europe of farmers, the Europe of technocrats, the Europe of employers or even the Europe of the establishment. Each of these names pinpoints an area of internal tension in the Community which is the result of an insufficient understanding of the Community as a whole.

35. The rapporteur thinks this shows once again that we still cannot speak of a European public opinion. An information policy unduly limited to current events would only serve to aggravate these all too narrow views of the Community.

Developments regarding the information services

Relationship between the information service and the Spokesmen's Group

36. The resolution of the European Parliament of 27 June 1958¹ on the coordination of the three Communities states that it considers 'that the three European Communities sprang from a single political concept and that they are three parts which form a single whole, however differentiated they may be' and called upon the parliamentary committees to give their opinions on the areas in which a single policy seemed to be both necessary and possible. The Parliament, which advocated the merger of the three Executives, endeavoured in this way to introduce close co-ordination to offset the disadvantages of a situation which it considered to be unfavourable. This resolution and the contacts which followed with the three Executives culminated inter alia in the creation of three joint services: the Joint Press and Information Service, the Joint Legal Service and the Joint Statistical Office.

37. The establishment of the Joint Press and Information Service of the three Executives was particularly difficult² and it was not until 1962 that this Service came into being. This was

also understandable because the three Executives, particularly the Hallstein Commission, also had to assert themselves and needed their own services to maintain day-to-day contacts with the accredited representatives of the press. This led to the establishment of the Spokesmen's Groups. At the EEC Commission in particular this Spokesmen's Group tended more and more to take over the general information tasks—which naturally clashed with the political views of the European Parliament.

Finally as a result of a joint intervention by Parliament and the Council, a clear demarcation line was drawn between the work of the Joint Service and that of the three Spokesmen's Groups: the Spokesmen's Group of each of the Executives maintained its contacts with the accredited representatives of the press under the responsibility of its President, whereas the Joint Service dealt with other aspects of information under the direction of a board comprising a member of each of the Executives.

38. This explains the present information structure in the Commission of the European Communities, where the activities of the Spokesmen's Group come under the President and those of the Press and Information Service under another member of the European Commission, which has taken the place of the former board.

39. The rapporteur wonders whether the new Commission drew all the relevant conclusions from the new situation when the services of the three Executives were merged. It is quite clear that the merger of the Executives invalidated the political argument about the need for the closest possible co-ordination between them, so that the structure of the information services should have been re-examined. In other words the merger of the Executives provided an opportunity to reappraise the whole problem of information policy.

40. Here attention should be drawn to the fact that the Commission pursues a *collegiate policy* and that the purpose of its information policy is to make its whole policy accessible and understandable to the public. Within this overall information policy, there must be continuous co-ordination between the day-to-day business of informing people and information in depth. In the present situation, the policy as regards the accredited representatives of the press comes under the responsibility of the President of the Commission and the policy as regards the non-accredited press comes under the responsibility of a member of the Commission entrusted with this task. The distinction is quite artificial. When the Commission wants to inform the non-accredited press, the present administrative dividing lines lead to a duplication of work and a waste of time.

(¹) Official Journal of the European Communities, 26 July 1958.

(²) See annex to the report by Mr. Schuijt, doc. 89/60.

On the other hand, it must be realized that the demands made on the staff of these two directorates-general are quite different. The function of the Spokesmen's Group, for example, calls for the kind of knowledge and capabilities that are quite different from the ones that those engaged in general information must have. Hence it would not appear to be desirable to merge these two directorates-general.

41. The rapporteur wonders whether the Commission would not do well to place the two information services under the responsibility of the same member of the Commission who could also be responsible for co-ordinating their work. Such a measure would undoubtedly facilitate co-operation between the services concerned and it would promote the spread of information about the Community.

In this way it would not only be fairly easy to improve the supply of news to the non-accredited press but also (and this is becoming essential) the relations between day-to-day information and information in depth could be improved by appropriate preparations before and a sound follow-up after Community decisions. Against this background it would be logical for the Commission to instruct its President to apply and coordinate information policy, by the same principle whereby national governments—as collegiate political bodies—entrust these tasks to their prime ministers.

The rapporteur points out that the Legal Service of the European Community—which succeeded the Joint Legal Service—now also comes under the responsibility of its President because it covers the whole range of the Commission's activities.

42. Obviously, this does nothing to detract from the personal merits of the members of the Commission responsible for press and information. The questions the rapporteur is asking have nothing to do with his personal views but stem from practical considerations of general policy.

Other coordination problems

43. If the Commission were ready to accept the suggestion that all its information activities should be brought together under the direction of its President, this would make it easier to solve other coordination problems.

44. Indeed information must be dovetailed with the activities of the whole Commission. In practice therefore there is a co-ordination problem for all its activities and these come within the general responsibility for co-ordination of the President of the Commission.

Informing public opinion is not the only task of the information services; they also have a particularly important part to play in feedback information¹ about trends in public opinion inside and outside the Community; this is valuable when it comes to defining the practical policy of the Community and in working out its time-limits.

A special problem arises in cases where the Community is both represented and has an information office in one and the same third country because these naturally come under the responsibility of different members of the Commission. These questions of information outside the Community² will be referred to elsewhere.

45. Finally, one should not lose sight of the fact that the information services of the Commission are available to the Community as a whole, i.e. all the Community institutions. The rapporteur wonders if it would not be desirable for the President of the Commission to be assisted in this task, at the administrative or political level, by a consultative college comprising representatives of the various institutions interested in good information about the Community and in feedback information.

Whatever form of organization the Commission chose, such a college could provide a useful link between the information services of the Commission, the Council, the Parliament and the Court of Justice, and facilitate the task of the President of the Commission or of the member of the Commission responsible.

Developments regarding the information budget

46. A great journalist has attributed a considerable share of the success of the Communities to the information policy of the three Executives: 'What the Commission has done to stimulate governments by making a direct appeal to public opinion has undoubtedly been a major factor in the success of the Common Market'³.

The amount of funds made available for information is thus to some extent a barometer of relations between the nation States and the Community because one of the aims of information policy is to make people aware of the need to transfer certain tasks to the Community and to keep this awareness alive until a consensus materializes among the peoples of Europe.

(¹) See paras. 153 to 161.

(²) See paras. 162 to 166.

(³) Miriam Camps: 'European unification in the Sixties, From the veto to the crisis'. Council of Foreign Relations, Atlantic Policy Studies, New York 1966, p. 106.

47. The table below shows how much the readiness to allocate funds for this purpose has varied over the last ten years¹.

48. The curve of the press and information budget is a rising one: in ten years the information credits have more than doubled. But it must be acknowledged that this budget is increasing less quickly than the general budget. This growing disparity is the more serious because the activities of the Community during the period in question have been steadily increasing. In some years, despite the growing responsibility of the Community to European public opinion, the increase in the press and information budget has not even been sufficient to cover the general rise in prices in the Community (in 1966 and 1968).

49. It will be noted that the two curves correspond to two distinct phases, reflecting the political vicissitudes of the Community:

- in the constructive phase of the Community (1962-1965), there was a sharp increase in the information budget; there was almost no change in general expenditure;
- in the phase of political stagnation (1966-1968), there was stagnation in the information budget and a considerable increase in the general administrative budget.

This was not only due to the political climate prevailing during these years; it was also because the centre of gravity, when it came to the internal discussion of the budget, had shifted from the Council to the Permanent Representatives².

50. Hence the importance, for the information budget too, for the budgetary procedure to be modified, further to the Treaty of 22 April 1970 on the introduction of own resources, so that the information budget of the Communities can once again be discussed in the appropriate political context, i.e. the European Parliament, which will have the right to make amendments as from the budget of 1975.

51. The figures for 1971 and those proposed for 1972 complement the graph.

As from 1971 the figures for the general budget show a sharp increase because of the

inclusion of a new credit (Chapter XXIX) to cover the costs of collecting the Community's own resources.

52. These credits amounted in 1971 to 134,059,250 u.a.; in the budgetary estimates for 1972 they amount to 183,487,500 u.a. These new credits are not taken into account in the comparison between the figures for the general budget and the credits for information:

a) General budget			
(I-IV) (excluding chapter XXIX)			
<i>amount in u.a.</i>		<i>index</i>	
1971	1972	1971	1972
183,362,720	197,249,250	277	298
b) Information credits			
(head 1022)			
2,572,400	2,870,000	257	287

Bearing these figures in mind, the comparative curve of information credits becomes:

	1970	1971	1972	
General budget	259	277	298	} 11
Information	236	257	287	

53. The disparity between the increase of the general budget and that of information credits is thus smaller and will probably be smaller still in 1972.

This shows that the Summit Conference at The Hague in December 1969 was the beginning of a better political phase in the Community.

54. Naturally the rapporteur is not making this analysis with the intention of laying down a standard as to what the level of information credits should be. It could not be argued, for example, that increasing these credits to

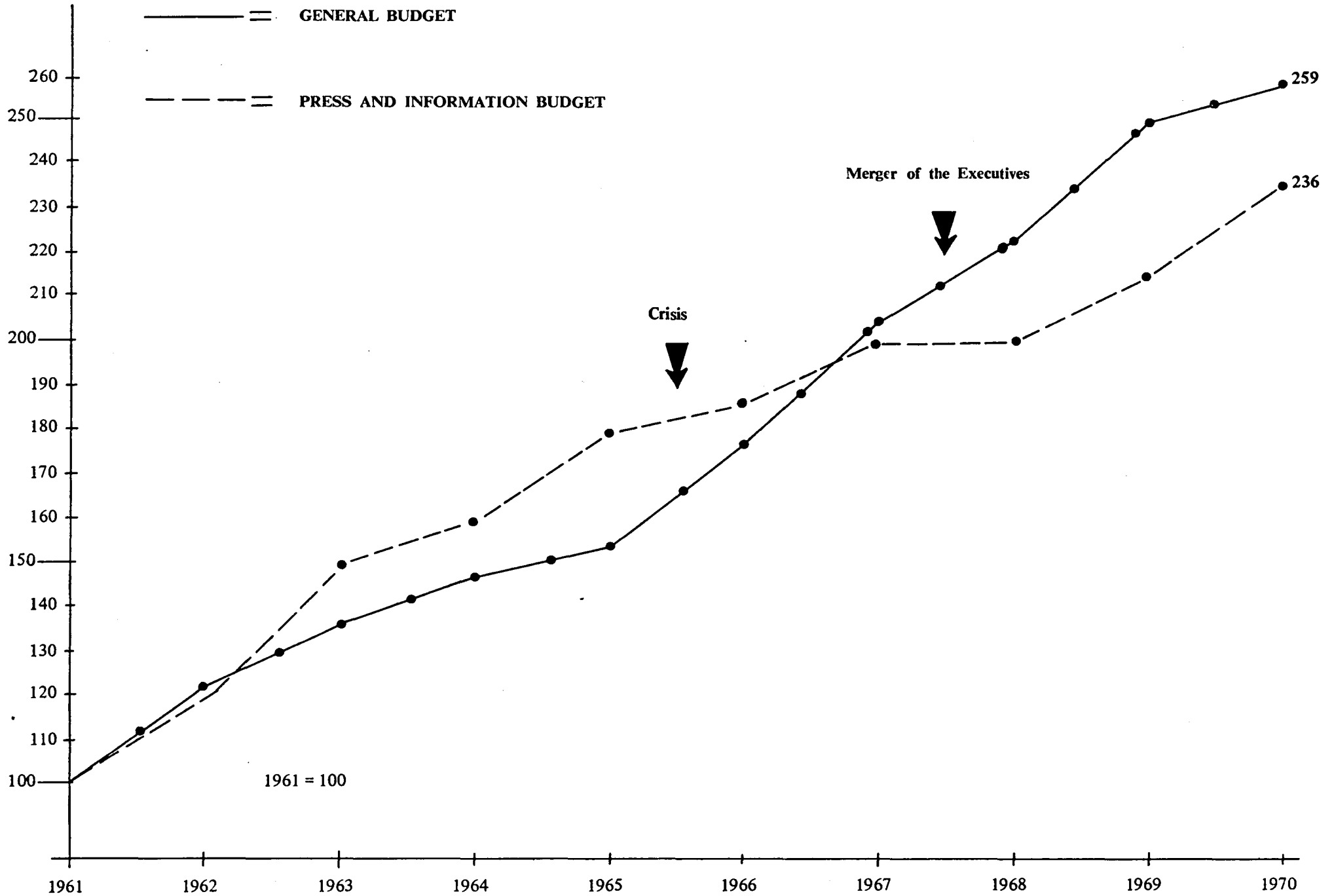
$$\frac{2,870,000 \times 298}{287} = 2,980,000 \text{ u.a.}$$

in the budget for 1972 would mean the growing responsibilities of the Community were taken sufficiently into account.

55. The growth of the general budget is only one point of reference among others which are: the interests of the Community's commercial policy and, hence, the balance that one must try to strike between information credits inside and outside the Community, the consequences of the accession of new countries and the new international situation resulting from the monetary measures taken by the United States and in brief, the political imperatives of an information policy which must be the expression of the general political concept of the Community enterprise.

(¹) Data taken from a study by Mr. Kohlhasse, entitled 'Politische und institutionelle Faktoren in der Entwicklung des Gemeinschaftshaushalts' (Political and institutional factors in the development of the Community budget) which appeared in 'Integration' 1971/1, p. 21 to 28. To make these figures more comparable, only the operating expenses of the 'Press and information' budget were taken into account, i.e. personal expenses were left out (as were the widely fluctuating expenses incurred at fairs and exhibitions). As regards the general budget, on the other hand, only administrative expenditure (and not operating expenses such as the EAGGF, etc.) have been taken into consideration.

(²) N. Kohlhasse, op. cit.



56. The committee thinks it would be wrong to regard the information budget of the Communities purely as a way of breaking down the present information structures in the Member States. Such a concept cannot be endorsed by a Community which has now entered on its final phase. The interests of the Member States and of the Community do not clash. On the contrary, the interests of the Community serve the interests of the Member States; the Community's interests and national interests are complementary. The same is true of Community information and national information. Community information must overcome the habit of thinking about everything in the nation State frame of reference.

57. The Community's information credits ought therefore to be more or less in proportion to those of the Member States. A few examples¹ will show that it is nothing of the sort.

58. The budgetary credits allocated to the Commission to cover its operating expenses for information, popularization and participation at public events (head 1022 of the budget) amounted in 1971 to 2,572,400 u.a. The Directorate-General for Press and Information and the Spokesmen's Group of the Commission comprises 215 officials and 71 other servants, including the staffs of the outside offices.

59. In the Federal Republic of Germany on the other hand, the 1971 budget of the 'Press and Information Office' of the Federal Government amounted to DM 135,790,400 on its own, i.e. around u.a. 37,100,000². This amount includes DM 20,039,200 (approximately 5,475,000 u.a.) personnel expenses.

The 'Press and Information Office' comprises 756 established and unestablished officials and other staff. To this figure must be added the 200 unestablished officials and other staff of 'Internationes', who work mainly on information abroad.

It is worth noting the large proportion of the total budget of Germany's Press and Information Office allocated for external information: DM 69,500,000 out of a total of DM 135,790,400 or approximately 51 per cent. The Commission's expenditure on information outside the Community amounts to approximately 40 per cent of the credits available for information.

Credits ear-marked for information are also to be found in the budgets of the other federal ministries. These are estimated to be DM 75,000,000 or u.a. 20,500,000.

(¹) The figures quoted in these examples are not quite comparable to those under head 1022 of the Community budget, because they are partly based on estimates and because the personnel and other administrative expenses are sometimes difficult to establish. But as an indication, they are clear enough.

(²) Source: budgetary estimates for 1971.

Lastly, the 'Bundeszentrale für politische Bildung' has a budget of DM 14,600,000 or approximately u.a. 4,000,000.

In the Netherlands, total expenditure on all forms of information is estimated to be approximately florins 99,000,000 or around u.a. 27,350,000 per annum, including u.a. 3,900,000 personnel expenses.

The total expenditure of the British Government on information for 1971 to 1972 is estimated to be £ 51,093,000 or approximately u.a. 121,600,000. This amount includes £ 20,460,000 or approximately u.a. 49,000,000 personnel expenses³.

60. If one compares the Community budget with the operating information budgets of these three countries, it emerges that, per head of population, the Federal German Government pays out nearly 1 u.a. (0.93 u.a.), the Dutch Government 1.80 u.a. and the British Government 1.30 u.a. For the Community, the relevant amount is 0.013 u.a., that is to say, 1½ of a non-fluctuating US cent per annum!

This shows how much the information policy of the Community is still in its infancy.

61. Even if one compares its budget with that of a great international organization like the United Nations, it appears to be lagging a long way behind: the information budget of the United Nations for 1971 amounted to 9,245,563 dollars, including approximately 5,000,000 dollars for personnel expenses.

The US Information Agency had over \$ 181,100,000 for budgetary year 1970, including approximately 95,000,000 for personnel expenses (\$ 0.53 per head of population).

62. Finally, here are some figures on the advertising budgets of some business enterprises. According to the 1971 edition of 'Quid', the following American firms had these advertising budgets in 1968⁴:

- Procter and Gamble FF 1,337,000,000 (US \$ 240,900,000 as compared with US \$ 90,511,850 in 1957);
- General Motors FF 1,060,000,000 (US \$ 190,900,000 as compared with US \$ 104,066,300 in 1957);
- General Foods FF 763,000,000 (US \$ 137,480,000);
- Colgate Palmolive FF 604,000,000 (US \$ 108,830,000);

(³) Source: Estimates 1971-1972, memorandum of the Chief Secretary to the Treasury.

(⁴) The comparable figures for 1957 are taken from the report by Mr. Schuijt (Doc. 89/60, para. 3).

- Ford Motor FF 590,000,000 (US \$ 106,300,000 as compared with US \$ 68,652,181 in 1957).

'Quid' also gives the turnover figures for the main advertising agencies in 1969 :

- J. Walter Thompson (USA) FF 3,827,000,000 (US \$ 689,550,000) ;
- Young and Rubicam (USA) FF 2,718,000,000 (US \$ 489,730,000) ;
- Mc Cann Erickson (USA) FF 2,567,000,000 (US \$ 462,520,000) ;
- Dentsu (Japan) FF 2,290,000,000 (US \$ 412,610,000) ;
- Lintas (United Kingdom) FF 940,000,000 (US \$ 169,370,000) ;
- Havas-Conseil (France) FF 401,000,000 (US \$ 72,250,000) ;
- Publicis-Conseil (France) FF 325,000,000 (US \$ 58,560,000).

'US Statistical Abstracts' estimates total expenditure on advertising in the United States at US \$ 19,565,000,000.

63. It is not for the Political Affairs Committee to say here what the actual scale of the Community information budget should be. The rapporteur would simply like to stress the bitter statement made by a Vice-President of the European Commission¹ :

'I will not say that Community information is good ; I can even say that it is bad, but I must add that *good information needs a large budget*. If we wish to succeed with our Community and with our democracy, the information budget must be the largest of all of them. But politicians simply do not have the data which would enable them to understand what information means for democracy and for an enterprise like ours. The financial experts limit the budget. If an effort is not made, we should, if we were really to assume our responsibilities as a Commission, *get to the point where we should refuse to develop a policy we could not explain to those whom it affected*' ... 'Having said this, I think the team we have does its best but that it is too small.'

The figures quoted above illustrate this statement as clearly as the demonstrations by farmers in Brussels in March 1971. They also explain them.

The rapporteur thinks it would have been a grim turn of fate if the city of Brussels had sued the Community for the considerable damages caused by the farmers' demonstration because it would have had to sue the European Commission, which legally represents the Com-

munity, and the Commission would have had to defend those who have this outburst by the farmers on their conscience, namely the financial experts, the Permanent Representatives and the Council of Ministers which is still politically responsible to no one.

Conclusions

64. This all illustrates the great political importance of the information budget of the Community.

- During the second half of the last decade, the increase in the information budget did not keep pace with the increase in the tasks of the Community.
- Under the Community's new budgetary procedures, the European Parliament should pay great attention to seeing that information credits are adapted to the demands of the further development of the Community.
- The amount of these information credits bears no relation to that of the Member States or the Federal Authority of the United States. It is appreciably lower than that of the great international organizations, despite the fact that the Community is becoming more and more of a confederal or federal entity.
- The information budget of the Community shows that there has been a shift of emphasis from internal to external information. Under an agreement reached between the Executives and the Council at the beginning of 1965, the relationship between the credits available was set at two thirds to one third. The ratio is now 56 per cent to 44 per cent. The rapporteur considers that the small increase in external information should not be made at the expense of the credits for information within the Community, which are already lagging very much behind.

III — The features of an effective information policy

A — Documentation

65. The basis of information is good documentation. In its report of 1962² the Committee stressed the need to set up a modern documentation centre that would be open to the public ; it would have all the publications of the Communities, it would analyze the main publications and would be able to answer any

(¹) Answer of Mr. Mansholt to criticisms made by Mr. Damengo - 'Le Figaro' on Community information, Paris, 13 March 1971.

(²) Report by Mr. Schuijt, Doc. 103/62, paras 6, 7, 20-32.

question quickly. The board of directors of the then Joint Information Service was taken aback by the expense involved¹ and promised a number of measures which—while keeping on with the traditional methods—could improve the situation.

66. The need for rapid documentation, both for day-to-day information and for information in depth, has increased so much in the meantime that a modern documentation centre is essential. It now appears that the Commission is preparing practical proposals. But the material to be processed is now so great that, according to a Commission representative, it would take ten years to make such a centre operational. This will mean working with out-of-date methods for years in a sector which is fundamental both for information and all the Community's other activities. The Committee therefore urges that the practical proposals announced be submitted rapidly and deplores the fact that it has taken so long for this matter to be taken seriously in hand.

This is even more to the point because the nation States and even groups of interests such as the farmers' organizations, are going over increasingly to electronic data processing. If the Commission fails to set up such a system, it is liable to find it is lagging behind the Member States and those who are its partners in talks and negotiations in both its input and output of information.

67. Electronic data processing is also important for a proper processing of feedback information².

It is frequently argued that political documentation cannot be processed electronically. But it is worth drawing attention to the very interesting experiment in the electronic processing of political documentation that the Press and Information Office of the Federal Government has been conducting for four and a half years. This project involves three computer projects:

- an information retrieval system,
- a message-switching-system, whereby those interested simply press a button to obtain the information supplied by the agencies on a monitoring screen and
- a system for processing administrative tasks.

In 1 September 1971, the independent computer centre of the Press and Information Office came officially into operation. In three and a half years it will be available to the Federal Government, the Bundestag and all those concerned with information in general.

B — General information and public relations

68. It has already been said that the concept of general information covers a certain number of information tasks that have no direct link with the news. Some of these tasks can and even must be carried out by the Community itself; others call for close co-operation with the national authorities or with private associations or individuals.

This kind of information is designed to give the people of Europe a basic general knowledge about the building of our continent and European problems so that they can form a judgement about what is going on here. General information in this sense is not only essential to fostering a European public opinion and to the future of parliamentary democracy in Europe but also to the continuity of the policy of European unification.

69. General information can thus not be seen as something distinct from public relations work, the aims of which are to involve the public personally in the development of Europe, to create goodwill and build an image of the Community—so that the individual identifies himself with the Community and its aims, i.e. he is made to 'feel at home in' the Community—to foster communications between the Community institutions and the citizen and develop a way of thinking and acting together. This concept of public relations covers all the techniques for creating the conditions for a free acceptance of authority.

The rapporteur stresses that public relations in this sense must not be confused with propaganda drives or advertising as practised by some private public relations offices. Naturally one may ask whether hiring broadcasting time or taking space in the press should be excluded a priori. There may perfectly well be marginal cases.

Public relations are thus an independent complement to general information activities. Obviously the Commission and the European Parliament should pay the greatest attention to them because if they do not the Communities will be moving solely within the intergovernmental sphere and will end up by speaking a language only comprehensible to a small group of initiates, a 'Volapük' of 'expatriate technocrats' and not the language of man to man.

This is why it is all the more remarkable that the European Community has not yet developed any views about public relations.

a) Spreading the word

70. In terms of general information, the most immediate task is to spread the word about the

(¹) Estimated, in 1962, at FB 3,000,000 per annum excluding expenditure on buildings, equipment and running costs. (Report by Mr. Schuijt, Doc. 103/62, Annex 1, Chapter II).

(²) See paras. 153 to 161.

Community, its problems and the political options with which it is confronted to present the Community simply, to make it comprehensible to the uninitiated.

71. The lack of pamphlets for the general reader is striking. At its wit's end, one of the Communities' information offices ended up by giving out leaflets published by the Council of Europe, which are incidentally excellent! The rapporteur would like to point out that such an approach does not exactly help remove the confusion in people's mind between the Community and the Council of Europe; still, the action taken by the office concerned was a praiseworthy alternative to doing nothing.

72. The Commission has published a series of pamphlets and leaflets on various aspects of its policy. The value of these pamphlets, which explain aspects of Community policy that can be very detailed, is obvious. As such they are a useful way of informing those in specific sectors.

The subjects dealt with in these pamphlets tend to be governed by developments in Community affairs. The degree of topicality is very relative because publication takes a fairly long time.

Information pamphlets can hardly be described as complementary to any specific Community policy. Their value lies mainly in that they prepare people's minds—and those in specific sectors—to accept the need for certain forms of Community policy or in explaining policies being pursued.

73. If one takes a closer look at the list—which is at first sight striking—of the brochures and publications¹ of the European Commission, one has to admit that the minds of those in the services concerned have certainly not been idle.

But a glance at the circulation figures and at the number of reserve copies in stock gives the impression that the Commission was taken by surprise by the sudden revival of public interest following the Summit Conference at The Hague.

The number of copies printed is still, clearly, not enough to meet the demand.

74. To judge by the subjects dealt with, the Commission's main emphasis seems to be on informing people about certain aspects of its policy; this may perhaps have been a result of the traumatic crisis of June 1965. Information about the ultimate aims of the Community is secondary and factual documentation takes pride of place.

Without wishing to deny the value of these publications, the Commission's policy here seems to show a lack of faith in its mission and an ignorance of the needs of public opinion.

Should the diffidence with which the Commission expresses its ideas about the way it wishes the Community to develop politically be taken as symptomatic of a tendency to give way too easily to pressure from the Member States?

75. A far handier means of communication is the monthly magazine, published under various titles in the four official languages by the information offices in the capitals (Europäische Gemeinschaft, 30 jours d'Europe, Comunità Europea, Europese Gemeenschap). They now appear in English (European Community) and Spanish (Comunidad Europea).

There has recently been an attempt to centralize articles written for these magazines. Similarly, the Commission endeavours to see to it that some articles at least are published in all editions.

Because of the differences—which can be wide—in the ways of thinking and in the motivation of people in the various countries, these articles usually have to be completely rewritten before being released for regional consumption. Often too, public opinion trends in one country are out of phase with those in another, which makes it difficult to achieve the kind of effect one would hope for from the simultaneous publication of these articles. Hence the coordination of these magazines must be flexible and a measure of freedom granted to the local information offices.

At the same time their limited circulation means that these pamphlets and magazines only have limited influence. The Committee feels it would be desirable to look into the possibility of giving them a wider circulation.

76. As a rule, it can be said that pamphlets and magazines are an indispensable way of spreading the word and a vital tool of public relations. Editing them is a task the Commission has, quite rightly, partly decentralized and where it may call on people from the outside.

77. The handiest and most up-to-date means of spreading the word consists in documentary films and cartoons, at least when they can be used to illustrate television news reports. Although it is possible to draw for this purpose on the film archives of the Commission which also has copies of films made outside, it is obvious that the speed with which usable material can be made available also depends on anticipating needs in good time, which means planning programmes well in advance in the

(¹) See Annex 1.

light of trends both in public opinion and in the activities of the Community¹.

Film material can obviously be very useful as a basis for discussion with groups of visitors or in organizing debates, week-end conferences, or for colloquies at the 'seats' of the Communities or elsewhere.

It will be noted that the Commission is hoping to open a reception centre for groups of visitors in Brussels in 1972 but that hardly any of the information offices in the various capitals are able to use such material on their own premises².

78. There is a connection between this and the idea one has of the purpose of these information offices. They can be designed as information centres—with all the necessary material including meeting rooms, projection and simultaneous interpreting facilities (the information office in Bonn is a model in this respect)—or they can be designed to serve as centres for stimulating others and which look to an outer circle of independent associations or institutions to provide a platform for information in depth.

Obviously a combination of the two would have the best chance of ensuring the success of a dynamic general information policy.

b) Informing those in specific sectors and fostering a European public opinion.

79. It may be said that the activities of the Community now affect all classes of society directly or indirectly. The information policy must, of course, take this into account.

80. At the same time it should take advantage of every opportunity to interest particular sections of the population in Community plans and regulations that affect them directly.

We should, however, not lose sight of the fact that informing those in specific sectors is not the same as informing people about the activities of the Community in a specific sector. The trade unions and the workers for example will not be satisfied with information about social policy any more than farmers will be if they are only informed about agricultural policy.

Informing those in specific sectors involves a great deal of general information work and information about other areas of Community activity. It can also be one of the most effective

tools in the service of the various policies, provided it is flexible enough and sufficient resources are available to adjust to the needs of the moment.

81. Fostering a European public opinion, which consists in promoting the spread of information and provoking thought about it, in other words in helping to foster a lively and independent European public opinion which can play a profitable part in the political thinking and life of the Community, is the logical adjunct to informing those in specific sectors and indeed to information in depth. This involves not only facilitating the work of 'multipliers' informed by the Community but also that of European institutes and 'European Houses', movements, discussion centres, adult education centres, study centres etc. by means of financial contributions towards practical projects.

In this respect fostering a European public opinion is part of the democratic infrastructure of the Community and can help achieve the desired objective of the Treaties by bringing into being the 'Europe that is alive and organized'³.

82. The Committee thinks that informing those in specific sectors and educating public opinion are two extremely important tasks facing the Community in the fields of public relations and information in depth. They are vital to fostering the transnational approach to common problems which is so necessary in a number of sectors if their understanding and co-operation is to be hoped for.

83. The Committee is obliged to point out that the present budgetary policy of the Commission has made it difficult to educate public opinion in some sectors because of the long delays in paying over financial contributions earmarked for this purpose. The rapporteur's contacts with institutions affected have revealed some of them to be close to bankruptcy, after having carried approved projects out in good faith, as a result of the present budgetary policy of the Commission.

One of the most striking examples is that of the 'European Houses' in the Federal Republic in which 'multipliers' by the thousand from the most varied classes of society (parliamentarians, journalists, trade unionists, lawyers, party leaders, teachers, etc.) each year go more deeply into the problems of European integration.

A budgetary credit, which has incidentally not been increased for years, goes to the courses organized by these institutions; it is used to

(¹) This illustrates the importance of feedback information (see paras. 151 to 161). To what extent were the services of the Commission prepared for the farmers demonstrations which had long been foreseeable?

(²) This is the case in the offices in Brussels, The Hague, Berlin, London and Geneva.

(³) See para. 31 below.

finance various projects. Half the cost of the projects approved by the Commission is borne by the 'Bundeszentrale für politische Bildung' and half by those taking part and by the Community, which thus provides supporting finance. Generally speaking, therefore, it can be said that every sum committed by the Community for informing and educating public opinion leads to appropriations of three or four times the amount from other funds and that where the Community is late in paying over its contribution it can compromise the whole financing of the operation.

84. Other organizations have been placed in similar positions all over the Community. Although the orders for payment have now been signed, the Committee urges that the continuity of Community policy in this sphere, at present under threat, should be safeguarded.

One practical difficulty inherent in operations in this area is the length of time involved.

To make adequate arrangements for a week-long conference, for example, takes between a year and a year and a half, including the choice of speakers and making all the necessary preparations. This is why such a project must be approved in principle by the Commission before its budget is approved, which can obviously involve budgetary and administrative difficulties¹.

85. During his visits to the information offices in the various capitals, the rapporteur had an opportunity to enter into contact with a number of directors of organizations and cultural centres which have been co-operating with the European Commission, some of them for many years.

The complaints made by these organizations were so similar that the rapporteur wondered whether the Directorate-General of Information had not given internal instructions to this effect.

86. The complaints are that the Commission is no longer ready to give direct financial help unless the information office concerned or the Directorate-General for Press and Information plays an active part in the projects concerned, particularly by making introductory statements.

The complaints are that in principle no financial contributions can be made unless the request gives a) not only the nature of the

project, the name and status of the organizers and an estimate of costs but also b) a complete list of the authors of speeches, the names and status of participants (!) and the final budget for the project.

87. Clearly some of the clauses in these instructions—assuming that they exist—amount in practice to a ban on any decentralized information activity and technically reduce to nil the chances of fostering a European public opinion, by curtailing what is theoretically possible so much.

In fact, the various projects must be organized from a year to 18 months in advance but cannot be finalized until six or eight weeks before the opening, when the programme and invitations are sent out. The final list of participants is not available until a few days in advance. Anyone who has organized such a conference knows how frequently speakers, professors and especially participants withdraw and how often budgetary heads undergo amendment as a result of extraneous circumstances. Such instructions could put those concerned in an impossible situation where they might, shall we say, be tempted to present a page from a telephone directory as a list of participants or to indulge—on the basis of real lists and other data—in a game of financial roulette in the hope the Commission will keep its promise. From the financial point of view the safest course for the organizers would be to take no risks at all and put a stop to their activities.

88. The rapporteur has the impression that an attempt was made at some stage to replace financial control a posteriori by a priori controls and that the education of public opinion was further hampered because contributions were made subject to extra conditions. However much the rapporteur and the Political Affairs Committee may wish to press for the introduction of thorough financial control of all expenditure and this kind of expenditure particularly, it still feels that in this case such detailed checking should take place a posteriori if it is not to be made impossible to do anything in this valuable and indeed indispensable area of information policy.

89. Another example concerns the financial contribution to bodies in France. One of the effects of this policy was that the contributions agreed to by the Commission were not paid until long afterwards so that those involved in co-operating with these organizations were not paid for months and did not even know if the co-operation was to continue. These bodies got to the point of wondering whether to retain or discharge their staff. In fact the legal provisions regarding notice would require such action on 1 November. If the co-operation was to continue after 1 January they would be liable to find themselves without staff.

(1) A large proportion of long-term information activities call for plans stretching over a period of years. The same is true of other information activities such as the production of films. Similarly, as regards cooperation with organizations which have taken on staff for this purpose, the annual budget system is a standing threat to the continuity desired. The Committee thinks a solution must be found to provide a strict control of expenditure while remaining sufficiently flexible. The rapporteur considers this could consist in a pluriannual budget for information credits and in applying the Planning, Programming and Budgeting System in a suitable way. See Annex 2.

Hence the need to guarantee continuity in information policy.

90. The rapporteur would like to mention just two kinds of difficulties that cropped up time and time again. A solution had to be found to these problems because this is undermining the Community's reputation and will undoubtedly mean that bona fide societies will simply refuse to co-operate.

Hence the rapporteur asked the responsible member of the Commission if the instructions referred to on financial contributions were actually given and to what extent the delay in paying over financial contribution for services rendered was due to administrative difficulties and to what extent it was a matter of policy. The rapporteur inquired into the attitude of the Commission to giving guarantees that would ensure the continuity of the services provided by these bodies.

91. In reply¹ the member of the Commission responsible said it was *a matter of policy*: he wrote to say that 'the day after it had been set up, the Malfatti Commission endeavoured to impart a new direction to its information policy'. ... 'the main aim... was information, in the strict sense of the word, about the activities of the Communities.' Consequently the Commission had decided

- a) to reduce the credits concerned by approximately one third for financial year 1971 and to overhaul them more thoroughly in 1972².
- b) that in future no financial contributions would be made except in support of specific, practical projects fitting in with the information programme adopted by the Commission; there would be no subsidies to cover operating costs.'

According to the member of the Commission responsible, the delays referred to were the result of 'a detailed examination of the requests submitted'. Mr. Borschette added that 'experience has shown that, on the whole, adjustments had been made without serious difficulties'.

92. The Committee greatly appreciated the Commission's straight answer. It must also point out that it was very surprised.

How is this answer to be reconciled with its official position³ that 'both inside and outside the Community, the aim of information policy is to make known the policy being

pursued and the decisions taken and to win understanding, assent and support for European integration'?

How could this understanding, assent and support be obtained through purely factual information about the work of the Community and, hence, without information in depth and without educating public opinion?

How, in this way, was it possible to bring about the development of a European public opinion that was fundamentally necessary for the democratic development of the Community?

Where would this leave its main political task of fostering a living and, hence, independent public opinion?

How was it technically possible for the organizations concerned—bearing in mind the time needed to complete preparations—to tackle subjects that were only given out late in the year in the Commission's information programme?

Did the Commission really think that this was the way to retain the goodwill of the people of Europe?

How, furthermore, was the following passage, from the information programme for 1971⁴, to be reconciled with the anticipated reduction in information credits for decentralized action:

'As a general rule the Commission will try to *decentralize its information activity as much as possible* so as to adapt this to the special circumstances obtaining in the different sectors, areas and countries.

Direct action to inform the trade unions, the farming community, young people, teachers and the universities will continue to be backed up by selective co-operation with organizations and associations that can play a part in spreading information. This co-operation will take the form of planned, controlled contributions in compliance with the programme approved by the Commission.'

This principle of decentralization and the freedom which the term 'selective co-operation' theoretically leaves to the partner organizations hardly squares with the anticipated reduction in the credits concerned or with the 'dirigiste' tone of the Commission's statement.

The Committee is glad to note that these criticisms were dealt with satisfactorily in the Commission's information programme for 1972. The Commission's decision of 15 December 1971 and its official interpretation of the written statement by the member of the Commission responsible⁵ restored the situation and brought an end to any possible misunderstandings.

(¹) Copies of these letters are to be found in Annex 3.

(²) These reductions were not made in 1971 but, according to Mr. Borschette, they should be made in 1972 when the information programme for this year is drawn up.

(³) Information programme of the Commission for 1971, page 7.

(⁴) Information programme 1971 III-B, par. 5.

(⁵) See Annex III.

93. The rapporteur notes that despite all the Commission's goodwill, a satisfactory answer has still to be found as to how the way in which its financial contributions are granted can be made to fit in with the terms laid down by the national authorities. In the Federal Republic for example, the 'European Houses' ('Europahäuser') have to submit their programmes and requests for subsidies to the 'Bundeszentrale für politische Bildung' before the end of the year. They should therefore know what priorities have been laid down in the annual information programme by the beginning of December, at the latest. But the Commission does not lay down its priorities until the beginning of each calendar year so that the organizations co-operating cannot take them into account at all when they draw up their own plans. Hence the Commission needs at least to lay down its priorities at an earlier date than it has been doing. The earlier it lays them down the greater will be the effect the Community's financial support will have in this area.

94. The importance of this debate is brought out more sharply when one takes a closer look at the action taken in the various sectors. In its 'Information programme for 1971'¹ the Commission gives priority to the trade unions, the farming community, young people and teachers and the universities. In these sectors and in a number of consumer associations, the Press and Information Service is conducting a special information drive.

This is done through a number of specific publications², the publication of 'brief notes' for the trade press concerned, meetings on a national or multinational basis in the seats of the institutions and a number of decentralized operations in the Member States with financial support from the Commission.

In support of such work there are films, pamphlets on the basic issues, radio and television broadcasts and, for major events, press conferences too.

95. Visits to the seats of the institutions and especially decentralized information operations are, however, the only way contact can be made with the 'grass roots' of a given sector. And this is the only way of ensuring that the stream of information and communication is not confined to those who are 'Europeans by profession' at the top of large umbrella organizations and which slides off those concerned like water off a duck's back.

96. Hence the European Parliament should pay very close attention to the settlement of

the Commission's financial contributions towards projects for informing and educating public opinion. It would be quite unacceptable for the Community's information strategy to be jeopardized by administrative and budgetary shortcomings.

The Committee would like to add that it is years now since the resources allocated for these purposes were adjusted to allow for the fall in value of money; this naturally puts a brake on activities in a sector which is of great political significance as far as the Parliament is concerned too.

It is also striking that the co-operation which is so obviously needed between the Commission and the Parliament in this field has so far failed to materialize.

It would be interesting to know whether the Commission is contemplating taking part, in consultation with the responsible bodies in the European Parliament, in financing practical, European projects in the fields of information, studies and educating public opinion conducted by the study centres of the political parties represented in the European Parliament.

A coordinated approach by the Commission and the political groups of the European Parliament could undoubtedly help to achieve the best possible results in this sector.

97. The rapporteur does not intend to give a detailed account of aims and resources for the various individual sectors³. The importance of the work of the Press and Information Service in this field appears to be sufficiently well known; the rapporteur thinks it is one of the underlying reasons for the goodwill the Community has so far enjoyed among the many people concerned.

98. Generally speaking, the work of informing those in specific sectors ought to focus on those who are least well off economically, who find it harder to obtain information affecting them and who therefore—unlike representatives of large enterprises—do not have any direct contact with the services of the European institutions.

Hence there is also a social aim underlying the activity of informing people in specific sectors; one must, in a way, strike a balance in providing people in these various sectors with information and give them an opportunity to enter into contact with the Community.

99. This information work is done partly by the central office in Brussels and partly by the offices in the capitals. In both cases it must be

(¹) Doc. SEC (71) 590 final of 2 April 1971.

(²) See Annex I.

(³) See, for further details, the Information Programme for 1971, Chapter III A, paras. 1-5.

coupled, both because it is appropriate and to avoid projecting any unduly one-sided image of the Community in the Member States, by decentralized action and projects to educate public opinion. Because of the great importance attached to the least prosperous sections of the population, special, central services have been assigned to this area. Decentralized action will prevent too great a gulf separating the head office in Brussels from the 'grass roots'.

The difficulties in this sector seem to be due more to a shortage of staff than to a lack of funds, where, of course, there is no delay in adjusting the resources available to cope with the fall in value of money.

When the Commission set up special teams to inform those in specific sectors¹, it laid down a series of priorities which the Committee feels must be upheld. The Committee also thinks the necessary steps should now be taken to provide the 'multipliers' in the applicant states with the data that will enable them to form a clear and objective idea of the consequences of joining the European Community and the prospects entry holds out for their countries.

c) Education

100. There is one area, in terms of general information where the Community has an extremely important task to perform and which it has hardly begun to deal with. This is information about Europe in the schools: the place that teaching about the problems of European unification, the European institutions and their tasks should have in the school syllabuses of the Member States or, to express it in more conventional terms, how young people at school today should be prepared for citizenship of the united Europe.

101. Clearly the Commission is in a particularly difficult situation here because teaching is rightly regarded as one of the bulwarks of the cultural sovereignty of the Member States, through which Europe's cultural diversity and the individuality of the nations united in Europe must be preserved and developed.

But it can hardly be denied that the Community has given a new dimension to the economic, social and political life of the Member States with the result that Community schools now have to educate young people to cope with the new European realities and opportunities.

The point here is to find or create ways of ridding the national systems of teaching and science of the obstacles stemming from the differences in policy because these stamp the teaching structures and qualifications awarded

and stand in the way of the right of free establishment. On the other hand, the democratic character of our modern society is going to make demands in terms of the civic education of young people in relation to the new social, economic and political dimensions.

102. The importance of European education and information in schools is obvious:

- firstly, young people have a perfect right to learn to make the best possible use of the opportunities offered by the Community;
- secondly, the general knowledge of the Community they acquire at school should also give them an insight into the day-to-day activities of the Communities;
- as such, education in European integration and the education of European citizens are a fundamental condition for implementing paragraph 16 of the Declaration of The Hague in which the Heads of State or Government stated their intention of associating young people more closely in the growth of Europe², and stated the Communities would make provision for it. The Heads of State or Government recognized the need for this education and brought it within scope of the Community by formulating this explicit mandate.

103. The idea that national schools have a duty in this field was recognized long before it was decided to convene the Ministers of Education of the Member States. But the situation is not satisfactory in any of the six countries and in some cases, as the following review will show, it is even grotesque.

France

104. Teaching about European problems is part of the syllabus for the secondary schools; it comes under contemporary history. Here the Community is described as a wider horizon in which one's own country has a place. Furthermore many teachers do not actually give these lessons for lack of time. As is the case in other Member States, there is here a great shortage of teaching materials.

It is recommended, in the teaching programmes, that the Community institutions should also be discussed in civic education classes.

Since 1965 France has had an 'economics' section for the top three years at the secondary schools. 20 to 25 per cent of boys and girls chose this specialized section; creating it has given a start to the 'European education' of French children.

(¹) Para 94.

(²) See the report by Mr. Hougardy on this point (Doc. 232/71).

105. The information services of the Commission and the associations concerned have done outstanding work here, particularly by publishing the 'European Studies Teachers's Series'. These were compiled with the help of a number of specialists from the teaching fraternity and contain very varied material on European problems with which teachers can make up their courses.

The 'European Studies Teacher's Series' was originally published only in France but soon after in all the languages of the Community, although apparently in very limited editions (3,000 to 4,000 copies for each language).

Germany

106. Drawing up teaching syllabuses is a matter for the eleven Länder. Within the strictly national standpoint of these teaching programmes, the Community plays a very small part. Teachers are completely free to discuss Europe in great detail or not, as they wish. Here a number of subjects may be involved including social science (civics), political education, history, geography, economics (economic science) and law. The Community is one of the seven subjects which can be done in the twelfth class or of the twelve that can be done in the thirteenth class under the subject headings of: the 'foreign policy of the Federal Republic', 'the division of the world in power blocs', or 'economic organizations'.

The Community and European integration are seen as no more than an aspect of foreign policy, i.e. as a factor in the integration of the Federal Republic in the Western Alliance.

There has not yet been much sign of the 'European dimension' in any of the 'cultural' subjects.

The text books used in the schools are written by private individuals and the Länder check their suitability. So far the rapporteur has found no indication that suitability is also assessed from the European standpoint.

107. It is curious that although the Federal Republic's teaching structures appear, at first sight, to be open to teaching children about the Community, they have so far produced such meagre results, particularly because these structures are relatively new and the teaching staff concerned had to adopt a completely new approach.

The rapporteur feels there may be two reasons for this: the reluctance of the Länder to enter into European commitments because of their political structure and the lack of good courses.

108. It is thus not surprising that two most interesting initiatives should have been taken in the Federal Republic; one, by a group of experts attached to the information office in Bonn where the idea was to supplement available studies series with a special edition setting out the material more accessibly and the other, by a group of experts attached to the European Academy in Berlin; this culminated in the publication (by the Ernst Klett Verlag in Stuttgart¹⁾ of a remarkable model lesson course on the EEC coupled with texts and audio-visual material. This edition was published in October and sold out within a month.

109. The Committee asks whether it would not be a good idea to promote the publication of suitable 'ready-to-use' teaching material in all Member States.

Italy

110. In Italy European integration comes under history teaching although in practice almost no teacher actually gives any such lessons. There is almost no suitable teaching material available to supplement the 'European Studies material Teacher's Series'. The suitability of books used in teaching is assessed by a national committee.

One may ask to what extent this assessment is made from a European standpoint. The rapporteur noted the following beautiful statement in one of the books used: 'There are three European Communities: the ECSC, the EEC, Euratom and the Common Market'.

Italy has, on the other hand, done a great deal as regards European education in schools, outside Community framework. At a 'Concours International de la Journée européenne des Ecoles', for example, which was organized in 13 European countries and in which between two and a half million and three million boys and girls took part, there were two million boys and girls from Italy alone, as a result of the very determined support of the Italian Minister of Education.

The Italian section of the European Association of Teaching Staffs includes more than 15 thousand members.

There is undoubtedly a measure of European idealism in Italian schools which is simply missing elsewhere or which appears to be seriously declining. This does not alter the fact that Italian teaching has no real arrangements for beginning children's 'European education'. It is taking even longer to review history and geography textbooks from the European standpoint in Italy than is the case in other countries.

(¹) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft — Ein Mediensystem zu Problemen Europäischer Politik.

Economics is still only taught in institutions that prepare boys and girls for a business career, the emphasis being on the legal approach so characteristic of Italy.

In other words, what 'European education' there is, amounts to no more than a certain knowledge of the institutions.

Belgium

111. Belgian law prescribes that secondary school history lessons shall include two hours of European education every year. Even these two hours are rarely given because the teaching staff has had no training in this subject. There is no teaching material because the 'European Studies Teacher's Series' only provides the raw material.

Teaching about Europe is actually given in morals and civics classes, both of which lend themselves to the study of the various forms of European co-operation.

The most satisfactory arrangements are to be found in the specialized 'economic and social sciences' sections in the secondary schools where the situation is comparable with that in France.

It is worth noting the local initiatives taken in Belgium at the elementary school and the difficulties arising here because of a lack of identification symbols¹.

Luxembourg

112. One of the textbooks used in secondary schools contains a few pages dealing with the European Communities.

Netherlands

113. In the framework of what was known as the 'Mammoth Law', which laid down the overall arrangements for higher education, European integration can be dealt with in the social science, history or geography courses. Here too there is a remarkable lack of 'ready-for-use' teaching materials.

Although the syllabuses leave room for dealing with international, social and economic problems, the European Community is rarely dealt with as it should be.

Here as elsewhere, a great deal is done through private initiatives, particularly by the CEVNO (Centrum Europese Vorming Nederlands Onderwijs) which comprises all the teaching organizations and is particularly designed for teachers, and by the European Movement which deals mainly with boys and girls.

114. It emerges from this inevitably very short review that the problems of European unification, the European institutions and the tasks of these institutions, do not get the attention they deserve in the teaching syllabuses of the Member States.

The European training of the teaching staffs and boys and girls is left to private teaching organizations and to the initiative of individuals. The work of these organizations and individuals therefore deserves the recognition and the support of the Community.

But most of the schools in the Member States still ignore the European reality and the information that they give about the realities and prospects of Community Europe is quite inadequate.

Although some Member States have arrangements for introducing 'European education', these only involve, at best, a proportion of the boys and girls and are not taken full advantage of. Thus the nation State remains the only point of reference for the schools, which no longer enables boys and girls to gain an understanding of the wider environment in which the citizen has to live. Is it surprising then that the critical generation is being followed by the protesting generation on the European scene?

115. The Committee thinks the Community must promote the introduction, in secondary schools, of socio-economic courses at the European level and co-operate with teaching committees in supporting every move to make teaching materials that are ready to use and model courses available to teachers to supplement the 'European Studies Teacher's Series'.

Bearing existing facilities in mind, priority should be given to promoting publications which can be used in the secondary schools.

116. At the same time the Community must take and promote the necessary steps to launch a general information campaign in the various sectors of the teaching profession. This general information campaign should be directed at:

- arousing greater interest among teaching staffs in teaching about European integration and
- enabling young people to see the opportunities open to them as students and as citizens in the Communities.

117. This information campaign could be coupled with stepping up the work of the European Committee on School Television set up in 1967 thanks to the initiative of the Commission. This committee comprises the services for school television of the Member States (BRT-RTB in Belgium, Bayerischer Rundfunk and Westdeut-

(¹) See para. 24 et seq.

scher Rundfunk in Germany, Télévision scolaire in France, RAI-TV in Italy and NOS-NDT in the Netherlands). It plans, produces and uses programmes broadcast to familiarize school viewers with developments in the Community.

So far, five programmes have been jointly produced. Two more are in preparation.

The Committee finds the Commission's initiative in setting up the Committee on School Television particularly commendable as is the co-operation that has ensued. But the Commission must try to broaden the scope of this co-operation in schools, in the training of young people, in the field of teaching staffs and as regards the place of audio-visual facilities in teaching and further education.

118. Here again the Committee would like to draw attention to the value of correspondence courses for reaching other age groups in the population. It would be desirable for the Commission to get the organizations that run such courses to co-operate in setting up a European committee for correspondence courses.

119. Clearly this kind of operation, which relies mainly on the co-operation of individual teachers and private organizations, is not enough.

When they meet, therefore, the Ministers of Education of the Member States must get the Commission to organize co-operation between its own departments and the responsible national services.

In this way it should be possible :

- to create the necessary facilities for teaching about European integration ;
- to ensure that school textbooks are assessed, for suitability, from a European standpoint ;
- to facilitate measures to ensure that education in the Community (a) meets the Treaty requirements regarding the mutual recognition of diplomas, freedom of establishment and freedom of movement (subject to the relevant professional qualifications being held) and (b) meets the need for the kind of civic education that the new social, economic and political dimensions call for.

120. The Committee realizes that such matters as bringing Europe's education systems more into line with each other have long been under discussion at the Council of Europe. It does not wish here to discuss whether such questions should come within the scope of the Community. In any case, the rapporteur is not convinced that this is desirable. His personal view is that education systems should remain the exclusive province of the Member States. This

does not mean that education in the Community context should not be able to offer the necessary facilities for informing and teaching about Europe and meet the requirements of the European treaties.

Hence debates at the Council of Europe and discussions in the Community are not mutually exclusive because their aims are fundamentally different.

121. The Committee fully endorses the aims the Council of Ministers of Education laid down for co-operation between the Member States in the field of teaching on 16 November 1971¹.

122. Referring to point 4 in the final communiqué of the Summit Conference held at The Hague on 1 and 2 December 1969, the Council noted that 'if a mainspring of development, progress and culture, world equilibrium and peace is to be preserved' they had to co-operate more closely in education and that such co-operation should not necessarily be limited to the Member States of the Community.

The ultimate aim of the Ministers of Education representing the Member States on the Council is 'in fact, to define a European cultural pattern in relation to European integration'. The arrangements for achieving this had still to be defined 'in a way that is completely flexible so as to forge the necessary links with the Community and to provide every opportunity for practical co-operation with other European countries'.

A group of experts, with which the Commission should be associated should, as soon as possible, make a report on (a) the tasks, organization, operation and financing of a European educational development centre, (b) the legal bases for co-operation in education and (c) relations with the European Communities.

The Council decision naturally leaves the group of experts free to make any other proposals it thinks fit on promoting co-operation in education.

123. The Committee thinks that this decision represents an important step forward in terms of principles. As a result, the European aspects of education have been unequivocally brought within the scope of the Community. It hopes it will not be long before this decision begins to have practical effects and that the appropriate committee of the European Parliament will be kept informed about developments.

124. This does not mean that the problem of informing schools about Europe has now been solved. On the contrary, the Commission must

⁽¹⁾ Council of the European Communities, statement to the press of 16 November 1971, No. 2257/71 (Press 111), page 6.

use its resources to continue and expand its information activities in close co-operation with the teachers committees and other organizations.

C — Day-to-day information

125. When one considers press, radio and television reports on political affairs in the Community countries¹, one has to admit that the Community and the new dimension it has given our society does not at first sight appear to have the place it deserves. The editors of newspapers are interested mainly in what is happening in the nation State, which has almost absolute priority. On radio and television there are almost no interviews with Community politicians unless they are at the same time active in national politics. In information about Community policy the emphasis is predominantly national: the activities of the Commission and especially the European Parliament—both of which have an integrated information service—remain in the background and after Council sessions, correspondents naturally interview 'their own' minister.

Consequently, reports from Brussels often tend to blur into the national information standpoint.

126. Obviously this unsatisfactory situation is not due to communication techniques so much as to the structure of the Community where most of the decision-taking is still in the hands of the Council. Generally, the secrecy rule that the Council imposed upon itself makes its President's press conferences as bloodless as his statements to the European Parliament. The individual members of the Council each give their own background briefings to journalists of their own country in their own language. Many journalists of other nationalities are thus faced with a linguistic barrier that is hard for them to overcome because there are no interpreters at these press briefings which, furthermore, often take place simultaneously. Thus in practice journalists have to rely on statements by their own ministers and on what they get from their colleagues. There is no integrated information about Council discussions except in the case of results of negotiations when the Council's secretariat makes 'statements to the press' for their benefit. The freedom of action of the Spokesmen's Group of the Commission (which is allowed to attend some parts of Council sessions) is obviously limited to giving the views of the Commission.

127. Hence it is almost impossible for a journalist to make a full report on a Council meeting because of the difficulties of piecing together and reconciling the information given by individual ministers in time. As a rule, therefore, each country only sees its own part of the whole Community jigsaw puzzle.

128. The rapporteur can fully understand the insistence of accredited representatives of the press, at a hearing, on the need for more integrated information about the work of the Council of Ministers. The rapporteur would like here to recall the number of speakers in the European Parliament who have already stressed the danger to the democratic structure of the Community of the secrecy observed by the Council, especially when it is acting in its legislative capacity²).

How right they are is brought out even more clearly by the difficulties the information media also encounter in their work.

129. Whether or not Council sessions should be held in public is naturally a wider issue than the problem of information in the Community. Nonetheless the rapporteur thinks that it would be worthwhile trying to assess to what extent there could be better integrated information about the activities of the Council, for example by giving greater latitude to the Spokesmen's Group or by allowing accredited journalists to attend Council debates not held in restricted session.

130. In many cases information about developments in other Community countries is sadly lacking. But should it not be one of the tasks of the mass media to make the peoples of the Community better acquainted with each other? Here the Community dimension of national problems is often ignored.

131. In some Member States the socio-economic political and general reports are very like the weather forecasts: outside one's own country there is no weather! But just as the weather at home is dependent on the atmospheric situation abroad so, too, to a large extent, the situation in one Member State depends on the situation elsewhere in the Community. But nobody is able to see what this situation is.

In this respect a comparison with information about Europe in the schools is very revealing: here too the State is the only frame of reference. Only a few classes of people—workers, employers, farmers—adopt a trans-

(¹) As we shall see (feedback information, paras. 153 to 161) the Community still does not have the necessary facilities to keep track of radio and television reports on European affairs. In covering this aspect of the information, situation, the rapporteur had to rely on his personal experiences, those of people he spoke to in the Member States and on statements by the Commission.

(²) See for example the speeches by Mrs. Strobel, sitting of 27 June 1963, page 164 and Mr. Furler, sitting of 20 October 1966, page 145, Mr. Vredeling, 20 October 1966, page 159, Mr. Vals, 9 May 1967, page 53, Mr. Dehouse, 17 October, page 27, Mr. Burger, 3 February 1970, page 75 (the page numbers are those of the French texts of the debates of the European Parliament). Mr. Berkhouwer and Mr. Westerterp spoke to this effect in their national Parliament (Committee of the Foreign Affairs Budget of the Second Chamber of the States-General of the Netherlands, 23 June 1966, C 972-C 974).

national approach to society's problems. This is characteristic of the present stage of European integration, where the political structures are not adapted to the requirements of the European reality and the peoples of Europe have not yet learned to think in European Community terms.

132. If Europe is one day to speak 'with a single voice', the press must pave the way. Hence it is a matter of urgency for the mass media to see to it that Europe has the place it deserves in the news and that everything is not always considered from a purely national standpoint.

The rapporteur warns against any attempt to slant information: in every country where the press is free, the rule is that 'hard news sells itself' and that the best policy is a 'non-policy'.

133. In the field of information the Community's task is to render a service: as far as possible it should facilitate the work of the mass media and enable them to follow its activities closely.

For reasons going right back this task was entrusted to two different directorates-general, i.e. the Spokesmen's Group and the Directorate-General for Press and Information, which come respectively under the President and a member of the Commission. The rapporteur has already explained why this arrangement is out of date¹.

a) *The Spokesmen's Group*

134. The Spokesmen's Group keeps accredited press representatives informed at all times about the activities of the Commission and about its attitudes to the Council and to the European Parliament.

It also provides the Commission with all the data it needs in time to respond to articles in the written press and to information from the press agencies².

135. The Group's work in both these fields is outstanding. It is one of the most efficient services in the Community and it has contributed a good deal to the Commission's reputation and to spreading the word about its political and technical activities. It is outstandingly well informed and well briefed—including everything surrounding and preceeding individual decisions, proposals or events—and it makes it its business to provide coherent and unbiased information to the press, radio and television. In doing so it meets a need which varies according to country, language and subject. It does this in

various ways: by weekly press conferences, daily discussions and other forms of personal contact and by written statements (press communiqués (IP), information notes (P) and documentation, etc.).

Its work also includes preparations for a number of specific press functions, such as interviews and statements by members or senior officials of the Commission, briefings in the information offices in the capitals, and work relating to the travels of members of the Commission and their personal staffs. All these activities are carried out in close co-operation with the services concerned: Directorate-General X, Directorate-General I and others.

136. Within the Community apparatus, the Spokesmen's Group feeds information about current Community affairs to the Commission's information offices in the capitals and to its delegations and offices outside the Community to enable them to answer questions from all sectors of public opinion and particularly the press. In doing so, it naturally gives priority to accredited press representatives and to special correspondents in Brussels and Luxembourg.

Every year, furthermore, the Spokesmen's Group replies to more than a thousand requests for documentation from the Communities' delegations and information offices.

The Group's normal work consists in compiling daily files for the President and members of the Commission on the basis of press agency communiqués, in making a daily analysis of the press and in publishing a twice-daily information bulletin (in editions of 1,500 to 2,000 copies) with extracts from the most important reports.

137. The results achieved by the Spokesmen's Group show what can be done when the work is split up properly between members of a team. The Committee considers, however, that this small team (ten officials in class 'A', four in class 'B' and a number in class 'C') could be more efficient still if the number of officials in class 'B' were increased to ten. For obvious reasons members of the Group are often obliged to work outside Brussels, or at least in places other than the offices of the Commission, which hampers the steady outflow of documentation and is detrimental to the normal service to the accredited press. Representatives of the latter have also stressed the need to remove this organizational bottle-neck.

b) *The Directorate-General for Press and Information*

138. According to Commission sources, the Directorate-General for Press and Information is responsible for contacts with non-accredited

(1) See paras. 36 to 45.

(2) See feedback information, paras. 153 to 161.

representatives of the press and here it has to co-operate closely with the Spokesmen's Group. Its functions are therefore complementary :

- Drawing up information or background notes on the main subjects to which the Commission is giving priority. These notes are distributed to the press by the information offices inside and outside the Community. They should be the basis for all other publications. They are the work of a directorate recently set up, comprising teams specializing in different subjects, as is the case in the Spokesmen's Group.

The rapporteur would like to point out that these notes are not allowed to impair the unity of information issued by the Commission. He was incidentally surprised that the accredited representatives of the press did not know about these notes. It is therefore necessary either to restrict them to internal use which seems hardly logical, or to make them simultaneously available to representatives both of the accredited press and the non-accredited press. The news value of this 'inside information' would, in any case, appear to be rather limited. It can, of course be useful in fostering a European public opinion and in following up Community decisions.

- The publication of *information bulletins* which regularly give detailed news about the industrial and agricultural policies. These bulletins are for the specialized press and for professional circles.
- The outside offices have recently begun publishing newsletters under different forms and with different titles, dealing with Community news as a whole. Their source material is usually supplied by the Spokesmen's Group ; they are sent to all the press and in some countries there are several sorts of newsletters for specific sectors of the specialized press.

The rapporteur considers it obvious that the outside offices must see to it that the general newsletters are not competing with the accredited press in Brussels. Representatives of this press share this view. Hence this must be borne in mind to ensure that these newsletters are distributed simultaneously in Brussels and in the other capitals. Where this is already the case, the accredited press has reacted very favourably to these newsletters. The rapporteur does not think that they will eliminate journalists who specialize provided they have the opportunity to see this integrated source of information in good time.

- In the Federal Republic of Germany, for example, where there are a great many small, regional or local newspapers, the information office compiles portfolios ('Matern') which are complete with texts, graphs and photos and are for immediate use.

139. The Directorate-General for Press and Information tries with the means at its disposal to systematically inform the regional, trade and specialized press (regional journals and newspapers, periodicals and bulletins of the professional organizations, chambers of commerce and industry, trade unions, bulletins of the various industrial sectors, cultural reviews and those devoted to leisure activities) and to radio and television.

The purpose of their work is to explain the Community's policy and decisions in clear and practical terms in the wide range of publications which cater for quite different sections of the population.

140. As we have seen there is little room for information about Europe, as opposed to purely national and international problems, on radio, television and in the press. Of course it is a new subject which has yet to find its own place.

The Community is still such a novelty in the daily lives of those who live in it that even editors find it hard to recognize the importance of specific initiatives and decisions in time.

The Directorate-General for Press and Information is therefore trying—to complement the work of the Brussels radio and television correspondents, the reporting of the press agencies and the sound and picture material of the television teams concerned—to introduce co-operation between its services and those ultimately responsible for deciding what is of importance for television and radio audiences. This co-operation is naturally coupled with more detailed information for the radio and television organizations concerned. It involves the co-production of sound and audio-visual material, the organization of interviews and regular working meetings.

As regards radio, there has been co-operation with the radio stations of the Member States, third countries and particularly the Associated States for a long time.

141. A Commission initiative to invite a number of television journalists to attend courses led to a strong protest from the Organization of European Journalists. They rightly regarded this as discriminatory because those attending courses were able to obtain information not available to others, especially since it was not clear to them that these courses were to be conducted on a rota basis. The rapporteur thinks this experiment can not be regarded as very well-advised in its present form, however understandable the Commission's desire to co-operate with a certain number of good specialists may be. The Commission would do well to co-operate closely with representatives of the accredited press, in re-examining this matter to resolve the difficulties

that arose in practice. Apart from which, the rapporteur feels bound to point out that the far-from-smooth way in which the Commission handled this business has not won his admiration.

142. Lastly, the Directorate-General for Press and Information has a photo library, where material is available that can be used by newspapers and reviews, and which is also at the service of its own publications.

143. This shows how necessary it is for the Commission's two information services to co-operate and co-ordinate their activities and how much their fields overlap. The Spokesmen's Group has the clearly-defined task of preparing the ground for news reports and of setting separate news items in their context. Directorate-General X can make its most useful contribution in the area of preparations for and in the follow-up to Community decisions.

The two functions coincide in the Community's outside offices.

Co-operation between the two services seems to be falling short of the mark on some points, particularly regarding background notes from Directorate-General X. Are these background notes not always along the lines of the reports given by the Spokesmen's Group? Nor is it quite clear whether the two services share the same conception of the dividing lines between their tasks. In any case, it appears obvious that the knowledge of local information needs, that the information offices have, gives them an important part to play in relations with the press.

144. A closer look at the information structure in the various Member States prompts the question as to whether one information office in the capital is enough in every case. The rapporteur has the impression that in some countries it might be useful to set up a branch of the Community information office in other large centres. The experience of the Berlin office has been very instructive in this respect. The rapporteur is thinking in terms of information teams being set up, under the information offices in the capitals, at say, Milan, Florence (near the European university to be set up there) and Bari in Italy, Lyons in France and Hamburg in the Federal Republic of Germany.

The Committee would like to know the Commission's views on this subject.

145. This review of the Commission's activities in the field of daily news reports would be incomplete without some reference to the praiseworthy work of the Organization of European Journalists, particularly in its constant struggle with pressure groups. A joint committee, comprising representatives of the Organ-

ization's executive and the Spokesmen's Group, examines the individual requests to be accredited with the Commission. These are granted if the applicant meets the following requirements:

- 70 per cent of his income must come from his work as a journalist;
- his editor-in-chief must have appointed him, in writing, to the post of correspondent;
- the newspaper he represents must be available at newsagencies and it must be possible to subscribe to it.

Active co-operation between the Spokesmen's Group and the Organization of European Journalists is undoubtedly of great democratic importance.

Towards a Community broadcasting policy?

146. Understandably, daily news reporting has the same characteristic features as general information. The European Communities are not a state and lawyers have held widely differing views as to what they actually are ever since the European Coal and Steel Community was set up. They are, at all events, a political means of achieving political ends. Their public image is based on information from the public authority and not on advertising.

Here they are faced with a difficulty that the nation States do not have. Every national authority which informs its people can engage in its information activity on the assumption that its own existence is accepted. This, the European Communities can not do, not that their existence is in doubt but because the united Europe has not yet come into being.

Thus the Communities start on a very different footing from the nation State, which can limit its policy explanations to specific sectors and try to win understanding and support for them.

The Communities have not only to attend to explaining the specific facets of integration policy (e.g. the customs union, agricultural policy, fiscal harmonization), but also to placing the emphasis on the main problem, i.e. European unification, as the 'justification' of its existence. *Even as they inform, the Communities must create their own frame of reference which the nation States have long had anyway.*

147. As long as the Community is not regarded as a political union—and even formal political union is still a process the duration of which can only be estimated in approximate terms—the Communities will have to address populations used to thinking in national terms. In its information activities it has to take into account the

differences in language, mentality, national character, information needs and the political situation of the individual countries. The creation of the Community frame of reference must be done on the basis of the local situation which implies a certain decentralization of information activities.

148. Similarly the structure of the media is wholly national. There is no television or radio station or newspaper which operates or is distributed on a European scale (with one exception which confirms the rule: 'Agence Europe', a press agency which publishes daily bulletins in various languages in Brussels and Luxembourg and which gives pride of place to reports on European policy. 'Agence Europe' is furthermore a purely commercial private enterprise).

149. It would therefore be perfectly normal for the Commission to try and improve its contacts with the national radio and television organizations and possibly to co-operate in the framework of Eurovision. The Committee thinks the best solution would be to set up a 'European broadcasting station' but it would not like to say whether such a broadcasting station should be operated directly by some Community body or whether it would perhaps be better for it to have the status of an independent body in public law at the Community level.

For the moment it does not appear very likely that such a project is politically feasible: the Member States have the monopoly of the allocation of frequencies and—quite apart from the political climate—the space available is restricted.

150. But there may be a considerable change in the political situation within a few years if the Community is successful. Hence the Committee thinks it would be desirable for the Commission to set up a study group in the near future to analyze the political, technical and financial aspects of setting up a European broadcasting station.

Technical progress is also being made. Sooner or later it will be possible to transmit radio and television broadcasts, that people will be able to receive directly, by using a synchronous satellite. At the same time as the picture signal, the sound signal can then be transmitted (through the various channels) in various languages.

151. The Commission should pay great attention to developments at ESRO, especially since an international conference is to be convened in a few years time to allocate frequencies (see the Copenhagen wavelengths plan) and share out new wavelengths (on the Gigahertz scale). It is very important for the European Community to take part in the conference.

152. A point only incidentally related to information policy is video-recording. At present a great variety of systems are competing so as to have the best chance on the market. The industry is here faced with truly gigantic market opportunities.

From the point of view of information policy, the Community must try to forestall the introduction of the kind of different national systems one had with black-and-white and colour television. It would complicate the exchange of information and intensify national divisions.

D — Feedback information

153. For the Community's information policy to be effective its institutions must know how the public is reacting to their measures. The individual states attach great importance to this feedback information: the press offices maintain costly services to keep up with public opinion trends and public measures are regularly subjected to analysis by means of representative opinion polls.

154. Little seems to have been done in this sector in the Community. Of course, the press is studied but the press reviews are rather superficial and their information value is relatively limited. The major press agencies (Agence France Presse, DPA, etc.) are regularly studied by the Spokesmen's Group. This feedback information is dealt with in separate press reviews. Political reports on radio and television in the Member States are ignored, which is incomprehensible when one considers the importance of these information media.

Relatively speaking the press is of course very important and even exceptionally important during holiday periods because those holidaying abroad refer, if only because of linguistic difficulties, to the press. It is furthermore in this very period that most European correspondents take a well-deserved rest. But it is undeniable that the news broadcasts and commentaries of the television and radio stations reach the vast proportion of the population every day.

155. Not to know what radio and television are saying about the Community and European policy is a shortcoming on the part of the institutions which is bound to be detrimental to the Community itself. Not knowing what people are saying about it, the Community can not do anything to make for better and more favourable reporting. It cannot improve the way in which it is presented to the public. Through this lack of feedback information it is in no position to make a proper assessment of public opinion.

The result of this is an unnecessary tendency for the Community to be unpopular because it does not know how it should go to work to ensure that its own policy meets with a positive response. This will also be a serious difficulty in future (with the democratization of the Community).

156. The rapporteur would like to point out that the Community's image does not come over solely through information proper but also in the way it is presented on other programmes such as cultural broadcasts, shows and revues. Because a great many people sometimes get these programmes, it is very important for the Community to know what kind of mirror they hold up.

157. The European press (including agencies) must, therefore, be more intently scrutinized and a monitoring service set up. Its task would be to listen in to radio programmes and watch television programmes in the Member States, to assess them and to keep the Community institutions informed about them all the time.

For reasons of efficiency such a service should be set up in one of the seats of the Community (Brussels or Luxembourg).

Obviously the same editor should go through and sum up the written and the spoken word.

158. To set up such a service would naturally call for substantial financial resources and extra staff¹. In assessing the use and cost of this service, it must be carefully borne in mind that the Community's failure to monitor and assess public opinion regularly could be politically expensive in the long term.

159. Before we get to that stage, the information offices in the Community capitals—and the offices outside the Community (and the delegations of the Community)—have a very important feedback information task to perform. But the rapporteur points out that they are ill-equipped to do this.

Even after setting up a monitoring service these offices would still be important in maintaining contact with the national authorities and opinion groups.

160. It will obviously be of interest to process the voluminous data made available in this way electronically. This would also prevent those involved being buried under an avalanche of

paper, which would, to a large extent, cancel out the beneficial effects of this measure².

161. One very important sub-division of feedback information is *opinion polls*. The Committee notes that since the European Parliament's resolution of 24 November 1960, there have been a series of public opinion polls, the results of which have been published. New polls are in preparation.

The Committee hopes that the Commission will extend these opinion polls and make regular and systematic use of them and regularly submit full results.

E — Information outside the Community

162. It has already been pointed out³ that the transition from potential to actual power and hence from potential to actual responsibility has altered the Community's prospects fundamentally and brought up the question of its external information activity once again.

163. The external information policy must accompany a whole series of developments which have come about through the actual existence of the Community, such as the accession of new members, the coming into being of new regional associations and the development of existing ones and preference areas, the organization of links between the Community and the Third World and—closely connected with this—relations with its greatest trading and political partners, the United States and Japan.

We are dealing here, in the same way furthermore as is the case with the development of the still sporadic contacts with the East European countries, with matters which are both politically and economically of great and even vital importance for the Community.

164. In spite of the greater internal balance which it can expect from the accession of new members, the Community of the Ten will still be extremely dependent on its external trade relations.

The years ahead will thus be characterized by the Community's trying to find its place in the world, not only commercially but politically. In other words, in the years ahead, the Community will not only have to serve its own interests but also must make a practical contribution towards stabilizing international affairs, as a prerequisite for world peace and prosperity.

What it can do and the approach it adopts are determined by the fact that it has no military power and that it is still in its infancy

(¹) The monitoring service of the "Presse- und Informationsamt" of the German Federal Government comprises approximately 30 people. The monitoring service of the "Deutsche Welle" comprises approximately 70 people, including 24 responsible for monitoring and translation and 17 editors. This service operates on a world-wide basis so that a Community monitoring service should really be on the same scale as that of the "Presse- und Informationsamt".

(²) See paras. 65-67.

(³) See paras. 3 to 7.

politically. Its position as the world's greatest trading power is not due to its economic power but to its economic structure which makes it more dependent on the outside world than the other great economic entities.

On the international stage, the Community must, of course, continue to act on the principles underlying its integration, i.e. the freedom and equal rights of its partners.

Consequently, the success of its external policy depends more than is the case with the superpowers on the understanding of outsiders.

165. This illustrates the very great importance of external information, which the Political Affairs Committee thinks deserves the same attention as internal information.

In external information too, the Community must deal with the problems of a) news information, b) general information, c) central and decentralized information and d) information adapted to local needs. Here too it must think about its 'message', namely what it has to offer others and the way in which it can win understanding for its emergence, its problems, its solutions, its decisions and its policy.

166. But the main purpose of the Community's external information policy must be to create the conditions for a normal exchange of ideas without unnecessary misunderstandings. Two thousand years of European history have taught us that wars and armed conflicts rarely result from mere aggressiveness.

167. The ways and means of the external information policy should be the subject of a special report; this could also contribute to a better budgetary approach to this problem.

The Committee considers it will be very difficult for the Commission, in the few months left before the entry of new members into the Community and the complete renewal of the Commission itself, to give shape to an external information policy that must be conceived from the standpoint of the enlarged Community.

Here the Commission's information programme for 1972, which imparted the first, albeit modest but worthwhile impetus to the external information policy can be used as a basis. Unfortunately this programme was not submitted until after the Committee's report was presented.

IV -- The reorganization of the Directorate-General for Press and Information

168. The relationship between the Commission and the European Parliament is pre-eminently

political: the Commission is responsible for working out its policy and putting it into effect; the organization of its services is only of interest to the Parliament in so far as this relates to Commission's policy.

169. The Committee would therefore be sorry if its comments on the re-organization of the information services were to mean that the Commission were to make no further changes in the structure of its organization for fear of difficulties with the European Parliament. This would lead to an administrative paralysis that would be no use at all to the Community and it would not be consistent with the Commission's responsibilities.

This does not mean that this re-organization does not raise one or two questions.

170. On 5 May 1971, the Commission decided to reorganize¹ the Directorate-General for Press and Information.

The main feature of this re-organization was the creation of an information directorate (Directorate A), to include some of the specialized services and a new Economic and Social Information Group, which comes directly under the director.

171. The definition of tasks means that those in the various sectors can be properly informed. One wonders, however, whether the existing specialized services, which were working well, have not been unduly weakened by transfers from their staff to the new 'Economic and Social Information Group', which comes directly under the director and whose work is to draw up information notes for the non-accredited press, for radio and television and to give talks and lectures to the many groups of visitors.

172. The rapporteur has already expressed doubts about the value of this arrangement, especially when one thinks of the need for proper co-ordination between the information supplied by this Group and by the Spokesmen's Group and the need to give reasonable priority to the accredited press.

173. The Committee would like to know which of the services in Directorate-General X will look after relations with the press attachés of the diplomatic missions from third countries accredited to the Communities. Has this task been entrusted to another directorate-general?

174. In so far as this re-organization is reflected in the new organization chart, the Committee's impression is that the staff of divisions that are important for information in depth have been

⁽¹⁾ See Annex IX.

reduced in favour of the group which deals mainly with news reporting in the new directorate for information. For example, the division dealing with young people and university affairs, on which the Committee has even written a report, has been seriously reduced.

175. The Committee requests the Commission to take a further close look into the number of staff in the services responsible for informing those in specific sectors in the light of the political priorities set out in this report and, if necessary, to ask for further staff.

176. Lastly, the Committee would like once again to draw attention to a situation which at first sight appears absurd. Under the re-organization, the two divisions 'Youth, Adult Education and Universities' and 'Trade Union Information' will come directly under the director-general. But the bodies of the decision-taking unit of the Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)¹ have been divided into three administrative sections which come respectively under the director-general and the two directorates. Thus the Planning part of the PPBS comes under the Directorate for Information, Programming under the Directorate of Means of Information and the director-general is only responsible for Budgeting Control, that is the control over expenditure and results.

177. Clearly the director-general thus has to assume extra direct responsibilities which are normally entrusted to a director and he is, at the same time, relieved of responsibility, which is equally hard to justify from the functional standpoint. This is almost a classical formula for making management as unwieldy as possible and of making decision-taking as complicated as one could wish in a sector which is 'crying out' for a flexible, dynamic and effective approach.

178. It is a proved principle of sound organization and good management that it should be clear where the responsibilities lie. This applies particularly to such a sensitive sector as information.

As the rapporteur learned, furthermore, the experience of organizations that have introduced the PPBS (the Planning, Programming and Budgeting System) shows that the three sections form an integrated whole, which must be directly attached to the highest administrative level of the service concerned.

179. The Committee therefore suggests the Commission should change the present organization to relieve the director-general of the direct management of the information teams dealing with young people and adult education and the information of trade unions. The Committee thinks the three sections of planning, programming and budgeting should come directly under the director-general.

It is absolutely essential for their task to be coordinated by a responsible official at the level at which decisions have to be taken.

Logically this would entail :

- 1) setting up a third directorate on education, teaching and young people, which would be fully consistent with the report by Mr. Hougardy on the policy on youth and education in the European Communities¹ ;
- 2) giving the director-general a kind of general secretariat to be responsible for the 'Planning, Programming and Budgeting System' and for relations with the Community's press and information offices.

In this way it would be possible to give the Directorate-General for Press and Information a normal, functional structure, in which the responsibilities would be clearly defined.

(¹) See Annexes II and IV.

(²) See Doc. 232/71.

Publications of the European Communities

Occasional publications

Title	Year of publication	Languages	Number of copies printed
Financing the Common Agricultural Policy	1969	D-F-N-I-E	15,000
The Joint Research Centre of the European Communities (folder of illustrations with captions)	1970	D-F-N-I-E	27,000
Research and Technology and the European Community	1969	D-F-N-I-E	49,000
Promoting a common research policy in Europe	1970	D-F-N-I-E	19,500
The Yaoundé Convention 1969 (official text)	1969	D-F-N-I-E	27,000
European Development Aid	1968	D-F-N-I-E	70,000
The Common Market's External Trade (1958-1967)	1969	D-F-N-I-E	30,000
La Communauté en 1970	1970	F-N	34,000
L'Europe judiciaire	1970	F	10,000
L'aide européenne au développement	1970	F	50,000
Gemeinsamer Arbeitsmarkt in der EWG	1969	D	52,700
Die deutsche Wirtschaft und die EWG	1970	D	25,000
Was bringt uns die EWG?	1970	D	150,000
Europa ist für alle da	1970	D	25,000
Perché le Comunità europea?	1969	I	125,000
Europese data	1971	N	7,000
Uniting Europe	1971	E	30,000
The Common Market and the common man	1971	E	30,000
The Facts	1971	E	90,000
Europe tomorrow (folder)	1970	E	240,000
Memento de la Communauté européenne	1970	F	32,000
Traité de Rome	1969	F	5,000
L'économie française dans le Marché commun	1968	F	10,000

In preparation for publication by the end of 1971

New edition of 'How the European Community' Institutions work (5 languages)
 Brochure de base (4 languages)
 Folder 'The European Community in figures' (5 languages)
 Booklet 'L'Europa guidiziaria' (in Italian)
 Booklet 'Le Marché commun de l'emploi' (4 languages)
 Booklet 'L'aide européenne au développement' (4 languages)
 A new folder of maps (to be published in 1972)

Regular publications

	Number of copies printed
Dossier mensuel belge	1,300 F and 1,300 N
"The European Community" Magazines	
Dutch	20,000
German	25,000
Italian	40,000
French	25,000
English (London)	35,000
English (Washington)	36,000
Spanish	15,000
Turkish	3,000
Greek	3,000
Notiziario (Rome Office)	2,400
Nouvelles universitaires (Paris Office)	7,000
Communauté européenne 'Informations' (Paris Office)	1,850
Integration (Bonn Office)	4,000
European Documentation (3 series: trade unions, agriculture, universities)	42,000
European Studies Teacher's Series	6,000

ANNEX II

The Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)

- Programming establishes the link between the aim to be achieved, the action to be taken and the cost and gives the decision-taker a guarantee of coherence in what he decides ; it also ensures that the activities contemplated are consistent with present and future resources. This coherence and consistency find expression in a pluriannual programme (statement of all the programmes arranged in a suitable structure and over a sufficiently long period of time).
- Planning is the analytical prop to programming, giving the decision-taker a series of possibilities to choose from. This involves an analysis of needs and the pattern of these needs, the various aims and possible courses of action. It is a systematic and continuous reappraisal and analysis of programmes so as constantly to improve efficiency in all current and future operations and in the allocation of resources.
- Budgeting consists in drawing up an annual budget in complete detail. As the first part of a pluriannual programme, the budget is in fact an action programme indicating who is responsible for doing what and with what means. Set out in this way, the budget is forward-looking : it indicates what is put into operation immediately in order to achieve the various aims over a period of time.
- There is a continuous and systematic check on the execution of the budget. This must immediately bring to light any deviations, show the true causes of them and lead to the necessary action to deal with them.

**Exchange of letters between Mr Schuijt, rapporteur,
and Mr Borschette, member of the Commission of the European Communities**

Luxembourg, 19 October 1971

Dear Mr Borschette,

During my visits to the information offices outside the Community, I had the opportunity to meet a great many of those responsible for running cultural centres and organizations which have been co-operating with the Commission, some of them for a very long time.

As their complaints were so similar, I am wondering whether there were no internal instructions to the Directorate-General for Information as regards the attitude to be adopted towards these organizations.

According to those I spoke to, no further financial contributions will be obtainable from the Commission unless the information office concerned or the Directorate-General itself is actively involved in the project in question, particularly by sending speakers.

Even an agreement in principle is only possible if precise details, not only of the nature of the project, the name and identity of the organization and an estimate of the costs are given, but also a complete list of speakers and participants and a final estimate of costs.

It seems to me that some of these conditions could seriously hamper any form of decentralized information activity. If such instructions were actually issued, then I would be glad to have a copy of them.

A second series of difficulties involves financial contributions to organizations which engage in information activities with the agreement of or at the request of the Commission.

Here too, it seems there are considerable delays in paying over agreed contributions. Is this delay a matter of policy or is it due to administrative difficulties ?

I should be glad to know the Commission's attitude and to know what guarantees could be envisaged to ensure the continuity of the services rendered by these organizations.

I hope that you find these questions reasonable and thank you in advance for any answers you may be able to give me for the purposes of my report.

Yours truly
W. J. SCHUIJT

**Reply from Mr Borschette, member of the European Commission
to Mr Schuijt, rapporteur**

Brussels, 30 October 1971

Dear Mr Schuijt,

Thank you for your letter of 19 October 1971 regarding complaints about financial contributions to private organizations.

You are no doubt aware that when the new Commission was appointed in 1970 it endeavoured to refashion its information policy and give it a new impetus.

For reasons of efficiency and bearing in mind the budgetary resources and staff at its disposal, it decided to concentrate on information, in the strict sense of the word, about the Community's activities.

Consequently the Commission had to lay down criteria for granting financial contributions to outside organizations under its information policy.

In the first place, the Commission decided to reduce the credits concerned by approximately one third for budgetary year 1971 and to reduce these still further in 1972. The Commission considers it essential only to grant financial contributions towards practical and clearly-defined operations which fit into the framework of the information programme approved by the Commission, and not to give subsidies towards covering operating costs.

But where the organizations concerned understand and accept the Commission's aims and adjust their programmes to its new policy, the difficulties that arose in the past can usually be solved fairly quickly and satisfactorily.

Experience has shown that adjustments have usually been made without serious difficulties. I would like to add that the Commission's decision to curtail support by one third has not yet been implemented.

Obviously, in 1972, the Commission will have to implement its decisions in full and it will have to lay down the practical arrangements for doing so.

I can assure you that it will do this in drawing up its information programme for 1972.

Yours truly,
H. BORSCHETTE

**Report adopted by the Commission on 15 December 1971 on
financial contributions granted to various organizations
under the Commission's information programme**

I — INTRODUCTION

At its 156th meeting on 11 March 1971, the Commission asked its President, Vice-President Barre and Mr. Borschette to draw up proposals on the financial contributions which could be granted to various organizations under the information programme (doc. COM (71) PV 156, para. XIX).

In October, November and December 1971, preparatory meetings were held at the level of heads of personal staffs.

At these meetings, the group made the most careful analysis of the kinds of organization to which the Commission grants regular or occasional financial support ; it assessed the value of their operations in relation to the Community's information activities as a whole and in relation to the Commission's financial contributions to each of them ; lastly it examined the proportion the Commission's contribution represented in the total budget of each of these organizations.

II — EXAMINATION OF FINANCIAL CONTRIBUTIONS

The group endeavoured to make the most careful examination of the many contributions the Commission made in 1970 and 1971 to outside organizations, concentrating particularly on university information, information for young people and adult education.

1. The group noted that the proportion of the total information budget for 1971 wholly devoted to decentralized activities was consistent with the new policy laid down by the Commission in its information programme, under which it will try and do its utmost to decentralize its information activities so that they are tailored to the special circumstances obtaining in the various countries, sectors and opinion groups.

The group stressed the value of decentralized activities carried out under the Commission's information programme. It thinks such activities must occasionally be conducted by the services of the Commission itself, using its own resources or through the other organizations to which the Commission makes financial contributions (relay organizations and 'multipliers').

The group considers that care should be taken to ensure the information programme's policy and priorities are taken into account in decentralized activities but that the necessary flexibility must be guaranteed.

2. The group dealt mainly with *decentralized information activities* carried on through bodies which are, at least constitutionally, independent of the Commission's services.

The group noted that :

- A — the Commission's financial contribution to these organizations from its information budget for 1971 were no smaller than in 1970, either in terms of total financial contributions or in terms of the contribution to each of the organizations which has had regular financial support from the Commission in the past, with the exception of a very limited number of cases where the reduction was negligible.
 - B — a distinction must be made between :
 - a) organizations that function in relaying or 'multiplying' information and to which the Commission *regularly* makes a financial contribution from its information budget and
 - b) the 'multipliers' of information to whom the Commission *occasionally* makes financial contributions for specific, practical information operations.
3. The group noted that the number of *occasional financial contributions* was very high. It considers that if there is too much fragmentation of the budgetary credits available it could prejudice the effectiveness of this activity. Hence it considers that, before being granted, these financial contributions should be closely scrutinized by the responsible services of the Commission under the supervision and responsibility of the member of the Commission responsible for press and information. This analysis must a) establish how far the financially-supported activities are in line with the aims and priorities of the information programme and b) ensure that financial help is given to a more limited range of activities where the scale or nature of the operation is such as to guarantee results in depth in proportion to the funds employed.
 4. As regards *regular* financial contributions, the group considers that a distinction must be made between :
 - A — organizations that render services to the Commission, i.e., in principle, organizations whose operating costs and administrative expenses are regularly, wholly or partly, borne by the Commission in the form of reimbursements or salaries ;
 - B — organizations to whom the Commission makes financial contributions for information activities on Community subjects and problems in the framework of general programmes.
 - C — centres of documentation on Community affairs.

The group noted there was great variety in the structures and operating methods of the organizations with which the Commission has co-operated regularly in recent years ; this made it very difficult to classify them precisely.
 5. The group noted that there have been lump sum disbursements with no direct bearing on the general policy underlying the information programme.

The group considers that every effort should be made to get these organizations to bring their activities into line with the priorities and general policy of the Commission's information programme, to a degree depending on the contribution given them by the Commission.

Consequently financial contributions should, as a rule, only be made on the basis of a programme for practical action, which the organizations concerned submit to the Commission and which take into account the general policy and priorities of the Commission's information programme.

 - A — The organizations referred to under 4,A must submit their actual information activity proposals to the Commission in time for the Commission services to analyze them to see how they can be integrated in its information programme. The inclusion of these activities and the relevant expenses in the programme would depend on how far the proposed activities dovetailed with the aims and priorities the Commission wishes to pursue in its information programme.

Hence this analysis must take place before the approval of the Commission's information programme. In the case of 1972, this must be some time in the first three months.

- B — For the award of financial contributions to the organizations listed under 4,B, the group proposes the following procedure :

The Commission's information programme should be communicated to these organizations as soon as it has been approved, so that they can submit their programmes at the beginning of the budgetary year.

These programmes should be analyzed as quickly as possible by the responsible services at the Commission, under the supervision and responsibility of the member responsible for press and information, so that a financial decision can be taken in the first quarter. If necessary, discussions could be held with the organizations concerned.

The scale of the contributions to be made could vary according to the degree to which the proposed programmes tally with the Commission's priorities, although everything not regarded as having priority should not be automatically disregarded as without interest or value.

Theoretically, then, requests for financial grants must be based on specific and practical information operations ; there must be a correlation between (a) the grant as a percentage of the budget of the organization concerned and (b) the proportion of 'Community' activities in the total programme of the organization in question.

Lastly the group learned that the Commission's grants have so far covered an appreciable proportion of the standard administrative expenses of some organizations. It noted that these expenses are in close relation to the whole range of operations constituting the annual activity programmes ; thus it would be unadvisable to contribute towards the running of these organizations without first considering the value of their programmes ; nor should it be forgotten that the Commission's contribution is often an important source of finance for the current activities of these organizations and consequently, that if these were suddenly curtailed or drastically reduced, the whole existence of these organizations would be at stake.

In conclusion, the group therefore recommends that even though it firmly believes that the Commission should, in principle, refuse to overload its information budget with new burdens connected with the current operation of outside organizations and that it must begin to phase out financial burdens of this kind, the Commission must still be as flexible as possible in any action it takes in this sensitive area.

Finally, the group considers that such action must be studied beforehand and checked afterwards. Reports must be submitted on the course of action taken, showing the results achieved, either annually or on a case-by-case basis.

- C — The group stresses the value of the documentation centres in various countries which co-operate, directly or indirectly, with the Commission's press offices. In the long term, the group thinks that the ultimate aim should be to integrate these centres with the services of the Commission.

Interpretation given by the Commission on 26 January 1972 to the letter dated 30 October 1971 from Mr. Borschette to Mr. Schuijt

The part of this letter dealing with the fact that the credits used for granting financial contributions to outside organizations should have been reduced by approximately one third for financial year 1971 and that the decision should be implemented in full in 1972 means :

The Commission considers that, as a general rule, all financial contributions should be granted solely on the basis of a programme of practical activities — to be submitted in advance, to the Commission by the organizations concerned — which take into account the policy and priorities laid down in the Commission's information programme (decision reconfirmed by the Commission on 15 December 1971).

The reduction of one third concerns the contributions to organizations with which the Commission has been in regular contact for a number of years and which do not meet these requirements. In order not to abolish subsidies to these bodies in one fell swoop, the Commission's approach will be flexible and it will be the financial contributions to these organizations which will be reduced by at least a third during the course of 1972.

Mr. Borschette's letter should not be regarded as meaning a reduction of one third in financial contributions to all these organizations, but only those whose requests do not meet the requirements laid down here.

**Reorganization of the Directorate-General for Press and Information
Decision of the Commission of 5 May 1971**

I — SERVICES WHICH COME DIRECTLY UNDER THE DIRECTOR-GENERAL

- Budgeting control of the PPBS (control over expenses and performance)
- Press and information offices
- The 'Youth, adult education and universities' division.

a) *Youth, adult education*

- Drawing up information programmes about the European Community's activities for national youth services, young people's organizations and organizations and groups concerned with young people or adult education as well as for teachers' unions and associations.
- Taking part in putting these programmes into effect, either on their own initiative or in co-operation with similar organizations.
- Taking part in implementing point 16 of the final communiqué of the Summit Conference at The Hague.

b) *Universities*

- Drawing up information programmes on the European Community's activities for the purposes of national services, organizations and groups involved in higher education.
- Taking part in carrying out these programmes either on their own initiative or in co-operation with similar organizations.
- Promoting teaching about European integration problems in the higher education establishments.
- Direct assistance for individual or collective research into European integration.
- Taking part in developing co-operation between universities within the Community.

— *The 'trade union information' division*

- Drawing up information programmes on the European Community's activities for the purposes of trade union organizations and wage-earners' associations.
- Taking part in carrying out these programmes, either on their own initiative or in co-operation with similar organizations.

II — DIRECTORATE A : INFORMATION

This directorate is responsible for systematically following the activities of the Community institutions and, in this way, for providing basic information for the directorate-general's divisions, services and outside offices.

It draws up information notes on Community subjects for the regional, professional and specialized press and for radio and television stations.

By giving interviews, making speeches or giving lectures, it takes part in information programmes for visitors who come (either singly or in groups) to the seats; it also takes part in seminars and colloquies organized or initiated by the directorate-general.

It takes care of all necessary contacts, for information purposes, with the social organizations and associations concerned.

It is responsible for 'planning' activities in the PPBS and proposes projects for achieving the ends in view in relation to the information policy priorities laid down.

These tasks are carried out by the information group and by each one of the divisions in the directorate within the framework of the subject or group subjects

assigned to them ; each one of them also has the special task of promoting general information on the Community's activities within their own subject areas for specific social organizations and associations.

Economic and social information group¹

- is responsible for information on subjects in the fields of economics, finance and 'own' resources, regional policy, transport, competition, the approximation of laws, social policy, the problems of the consumer and institutional problems.

Division A1 : 'Agriculture'

- is responsible for information about questions relating to agricultural policy and for informing the agricultural Community generally.

Specialized service A2 : 'Industry, energy and scientific research'

- is responsible for information about problems of industrial policy, energy and scientific research and for informing these sectors generally.

Division A3 : 'Development assistance'

- is responsible for information about association policy and development policy, particularly regarding the AASM and the OST. Is also responsible for informing national or international development aid bodies on these subjects.

Specialised service A4 : 'External relations and trade policy'

- responsible for information about problems of external relations and the Community's trade policy and for co-ordinating information in third countries.

III — DIRECTORATE B : DIRECTORATE OF MEANS OF INFORMATION

This directorate is responsible for using all appropriate means to carry out the programmes of the directorate-general.

It is responsible for the programming activities in the PPBS, for translating projects into programmes and for carrying out these programmes with an eye both to efficiency and to available resources.

It is also responsible for internal information and documentation within Directorate-General X.

Division B1 : 'Participation in exhibitions and information campaigns'

- Making preparations for carrying out and directing the Community's participation in exhibitions of all kinds. On these occasions (mainly in countries where the Community has no press or information office), it is responsible for preparing and organizing events or information campaigns for these exhibitions.

Division B2 : 'Publications'

- Drawing up and distributing periodical and occasional information publications.
- Drawing up and distributing specialized publications in co-operation with other services in the directorate-general.

Division B3 : 'Audio-visual means'

- Taking the initiative in the conception and realization of audio-visual material (radio, television and films) on the Communities' activities and problems and lending support to others engaged in this field ; liaising with the broadcasting institutes to ensure co-operation as required and, in some cases, producing its own audio-visual material to be made available to 'multipliers' of information.
- Managing the directorate-general's photo library.

Division B4 : 'Information visits'

- Conception and organization of reception and information of individuals and groups invited by the Commission.
- Advising and assisting outside offices, on request, in the organization of major events.

(¹) The members of this group come directly under the director of directorate A.

